Documentos ocasionales

N.° 86

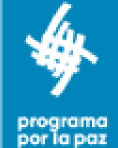
¿Reformar la reforma?

Aportes para una política de tierras en el siglo XXI

Saturnino M. Borras Jr.
Martha Carvajalino
Sergio Coronado
Francisco Gutiérrez-Sanín
Itayosara Rojas Herrera











DOCUMENTOS OCASIONALES N.º 86

¿Reformar la reforma?

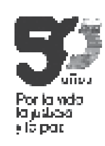
Aportes para una política de tierras en el siglo XXI

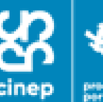
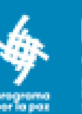
Saturnino M. Borras Jr.
Martha Carvajalino
Sergio Coronado
Francisco Gutiérrez-Sanín
Itayosara Rojas Herrera











¿Reformar la reforma?
Aportes para una política de tierras
en el siglo XXI

Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP)

Directora general
Martha Lucía Márquez Restrepo

Subdirector de programas
Juan Pablo Guerrero Home

Coordinadora del programa Movilización, DD. HH. e Interculturalidad
Jenny Paola Ortiz Fonseca

Coordinador de la línea Movimientos Sociales, Tierra y Territorio
Javier Lautaro Medina

Autores/as
Saturnino M. Borras Jr.
Martha Carvajalino
Sergio Coronado
Francisco Gutiérrez-Sanín
Itayosara Rojas Herrera

Líder de Comunicaciones e Incidencia
Diana Patricia Santana Jiménez

Coordinación editorial
Edwin Parada Rodríguez

Asistente editorial
Lorena Vides Galiano

Corrección de estilo
Azucena Martínez

Diagramación
Juanita Giraldo Polanco

Fotografía de cubierta
María Camila Barrera. Equipo de Movimientos Sociales, Tierra y Territorio del Cinep/PPP.

Impresión
Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

Cinep/Programa por la Paz
Carrera 5 n.º 33B - 02
PBX: (+57 1) 2456181
Bogotá, D.C., Colombia
www.cinep.org.co

Primera edición, junio de 2023
Bogotá, D.C., Colombia
ISBN: 978-958-644-343-2
Impreso en Colombia / *Printed in Colombia*

Esta publicación es posible gracias al apoyo del Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ.



CinepProgramaporlaPaz
Cinep_ppp
Cinep_ppp
Cinepppp
CINEP/PPP
@cinep_ppp

Contenido

Introducción: de la reforma agraria al derecho a la tierra. Movimientos campesinos y la transformación de las instituciones agrarias en Colombia

Sergio Coronado[1]

UNA VEZ MÁS, LA REFORMA AGRARIA SE SITÚA EN EL CENTRO DEL debate político colombiano. No es la primera vez que un gobierno intenta adelantar una ambiciosa agenda para resolver uno de los problemas históricos en la formación de la nación y del Estado en Colombia. Sin embargo, las cosas parecen ser diferentes en esta oportunidad. El primer gobierno de izquierda en la historia del país podría tomar acciones certeras para enfrentar una de las grandes promesas incumplidas y confrontar la extrema concentración de la propiedad agraria, y, en consecuencia, transformar las relaciones sociales de producción que se han construido a partir de dicha estructura.

La historia del país, particularmente la del siglo XX, está llena de referencias a los sucesivos fracasos de los intentos de implementar una reforma agraria redistributiva. Durante este trasegar histórico, diferentes marcos normativos, reglas e instituciones se han puesto en juego para habilitar, o en la mayoría de los casos para bloquear, la consecución de fines redistributivos agrarios.

Este Documento Ocasional 86 *¿Reformar la reforma? Aportes para una política de tierras en el siglo XXI* ofrece al debate público una serie de contribuciones que cuestionan la pertinencia del marco normativo actual para redistribuir la propiedad de las tierras rurales. Saturnino M. Borras Jr., profesor de Estudios Agrarios del Instituto Internacional de Estudios Sociales de La Haya, nos comparte su texto "Cuestionando la reforma agraria asistida por el mercado: experiencias desde Brasil, Colombia y

1 PhD en Ciencias Políticas y en Estudios del Desarrollo. Investigador del Cinep/PPP.

Sudáfrica", publicado originalmente en el año 2003 en el *Journal of Agrarian Change* y traducido para esta edición en español por Itayosara Rojas Herrera. En él busca controvertir a los defensores y promotores de la reforma agraria asistida por el mercado de tierras, a partir de la evidencia de tres de los países en los cuales se presume que su implementación ha sido exitosa. Con su divulgación buscamos visitar viejos argumentos que, a pesar del paso de los años, mantienen y recobran su vigencia en la actual coyuntura agraria nacional. Adicionalmente, ofrecemos un escrito introductorio y tres complementarios, cuyo conjunto nos ayuda a resituar los elementos plateados por Borras en el contexto actual del país.

Además de presentar el debate, esta introducción pretende reconocer la transformación que el marco institucional agrario ha experimentado en los últimos veinte años, como parte de la interacción entre los movimientos campesinos y los diferentes actores estatales. El texto de Francisco Gutiérrez-Sanín, titulado "Sobre la necesidad de reformar e innovar. Las vías apacible y clásica de la transformación agraria colombiana", permite examinar los contextos de implementación de los programas de reforma agraria que impactan sus posibilidades reales de funcionamiento y determinan sus resultados, incluso favoreciendo el despojo de tierras, tal como sucedió en el caso colombiano.

Martha Carvajalino, procuradora judicial y experta en derecho agrario, presenta su texto "La reforma agraria como mandato legal incumplido", donde rescata la tradición normativa y progresista del reformismo agrario en Colombia que, además de las leyes emblemáticas del tema, ha logrado configurar un verdadero campo del derecho agrario, en el cual se han desarrollado una serie de principios favorables a la redistribución de la propiedad de la tierra. Sin embargo, la crítica se sitúa en el incumplimiento de esta gran cantidad de disposiciones legales, que la autora, en su calidad de representante del ministerio público, se ha esmerado en hacer cumplir.

La contribución de Itayosara Rojas Herrera, "Más allá del mercado y la redistribución. Una reforma para la justicia climática agraria", propone la consideración de nuevos paradigmas para pensar, diseñar e implementar políticas de reforma agraria adecuadas a las realidades actuales del mundo rural. Así, introduce a la justicia climática agraria como un nuevo criterio orientador para las políticas de reforma agraria de nuestros días. Ese enfoque considera las trayectorias históricas bajo las cuales se han consolidado estructuras de poder tradicionales en el mundo rural, y fenómenos más recientes como el de las crisis convergentes que dieron pie al acaparamiento masivo de tierras rurales en diferentes países del mundo a inicios del siglo XX. Una reforma agraria para nuestros días debe reconocer estos contextos y procesos políticos, y poner en marcha medidas articuladas orientadas a una transformación democrática y efectiva del mundo rural.

El conjunto de estos textos ofrece una lectura renovada de los hallazgos y argumentos presentados por Borras, y obliga a la academia y a los promotores de la reforma agraria en Colombia a cuestionarse por las formas en las cuales el marco institucional vigente puede servir a los ambiciosos propósitos reformistas del gobierno actual. *¿Reformar la reforma? Aportes para una política de tierras en el siglo XXI* sitúa críticas sustanciales al modelo de reforma agraria vigente, reconoce las transformaciones del marco institucional agrario en el país y plantea ideas que permitan conducir el momento político de cambio para que resulte favorable a quienes históricamente han sufrido la exclusión, la falta de reconocimiento y el despojo en el mundo rural. En los párrafos siguientes este capítulo introductorio expondrá las más recientes transformaciones del marco institucional agrario en Colombia, producto de la interacción entre movimientos campesinos y actores estatales. El reconocimiento de estos elementos resulta relevante para pensar más allá del paradigma dominante de la reforma agraria de mercado de tierras, y da pistas sobre cómo construir nuevos marcos de política pública que permitan avanzar en un nuevo modelo de justicia agraria.

Una rápida mirada al pasado: pasos en falso de un reformismo fracasado

Las configuraciones de los marcos institucionales agrarios y las disputas alrededor de estos han sido uno de los procesos más analizados por los estudios agrarios en Colombia. Sólo para mencionar algunos ejemplos: Catherine LeGrand (1988) expuso cómo las tensiones políticas que existían entre los diferentes proyectos legislativos sobre reforma agraria terminaron dando vida a una ley que se alejó de las metas redistributivas y que frustró las expectativas de los campesinos movilizados a favor de la redistribución de la tierra y de la defensa de los baldíos. Sin embargo, en medio de la tensión política y la movilización agraria se incluyó la función social de la propiedad como un principio constitucional. Absalón Machado (2002, 2009) y Darío Fajardo (2002), junto a muchas otras autoras y autores, han señalado cómo el marco normativo reformista promovido por el gobierno del presidente Carlos Lleras fue bloqueado, a la postre, por una contrarreforma conocida ampliamente como Pacto de Chicoral. Sin embargo, la movilización del campesinado, a través de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, dio pie a un nuevo ciclo de agitación rural que marcaría un renovado marco de interacción entre los campesinos movilizados y el Estado, en el cual se reeditó la disputa histórica sobre la adjudicación de los baldíos a los campesinos que demandaban el acceso a la tierra, esta vez reconocidos como sujetos de reforma agraria (Rivera Cusicanqui, 1982).

En la actualidad, los ojos se posan sobre la Ley 160 de 1994 no sólo porque el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez ha revitalizado el debate sobre la redistribución de la propiedad de la tierra, sino también porque no se prevé una reforma normativa para alcanzar este fin, tal como fue afirmado por la exministra de Agricultura Cecilia López Montaño: "Nunca hemos dicho que vamos a hacer un proyecto de reforma agraria. La ley de reforma agraria que aplicamos es la 160, que da todos los instrumentos. Por eso desde que llegué al Gobierno

dije que no se necesitaba una nueva ley. Ya estamos comprando tierras y titulándolas" (Gil, 2023).

Así, surge la pregunta sobre la viabilidad, pertinencia y capacidad que tiene el marco normativo vigente para habilitar un ambicioso proceso de desconcentración y redistribución de la propiedad de las tierras aptas para la agricultura en Colombia. Tal como se ha señalado en múltiples foros y análisis académicos, el marco normativo vigente está inscrito en un proceso de transformación global de las políticas de tierras, promovido por organismos intergubernamentales, entre ellos el Banco Mundial (Akram-Lodhi et al., 2009). El modelo de reforma agraria asistida por el mercado transforma radicalmente el papel del Estado en la gestión de estos programas, trasladando a los potenciales beneficiarios de la redistribución una parte de la gestión y negociación para acceder a las tierras (Courville y Patel, 2006).

El limitado alcance de los programas de redistribución de tierras, bajo el marco de la Ley 160 de 1994, se erige como un argumento en contra de considerar a la reforma agraria asistida por el mercado de tierras como un mecanismo idóneo para realizar el derecho a la tierra de quienes demandan transformaciones de la estructura agraria en Colombia. Si bien para analizar el caso colombiano se requiere tener en cuenta otras variables, siendo la más significativa la del despojo violento que ocurre en el marco del conflicto armado, la permanencia del diseño institucional vigente no deja de ser problemático, particularmente porque como ha sido señalado en diferentes estudios, en contextos como el colombiano el mercado asistido de tierras terminó por fortalecer las dinámicas de concentración de la propiedad de la tierra (Gutiérrez-Sanín y Vargas, 2017).

Sin embargo, la Ley 160 de 1994 es mucho más que la institucionalización del modelo de reforma agraria asistida por el mercado de tierras. En este marco normativo convergen, junto a dicho diseño institucional, diferentes medidas e instituciones que recogen la tradición progresista del derecho agrario colombiano, siendo la más importante de ellas la de las zonas de reserva campesina.

Esta figura busca cerrar la frontera agraria colombiana frente a los sucesivos ciclos de colonización, despojo y migración. Además, pretende garantizar de forma efectiva el derecho a la tierra de la población campesina, poner un freno a los ciclos de despojo y las migraciones sobre la frontera agraria, ofrecer un instrumento de ordenamiento social de la propiedad, y un límite a la concentración y acaparamiento de las tierras rurales. Adicionalmente, la Ley 160 apuntaló la tradición del derecho agrario colombiano al definir reglas objetivas y subjetivas para la adjudicación de derechos de propiedad sobre tierras baldías a favor de las y los sujetos de reforma agraria, es decir, campesinas y campesinos sin tierra que ejerzan derechos de ocupación material sobre estas.

De otra parte, la constitución y puesta en marcha de zonas de reserva campesina ha dependido completamente de la voluntad política de los gobernantes. En los primeros años de esta ley sólo se crearon cuatro zonas de reserva campesina, y a pesar de que sus resultados fueron promisorios (Ortiz et al., 2004), el apoyo estatal a estas figuras fue cercenado durante el gobierno de Uribe Vélez, y los campesinos que buscaron crear nuevas zonas de reserva campesina fueron criminalizados (Bustos, 2007). Sólo hasta 2012 se constituyó una nueva zona de reserva campesina, la del valle del río Cimitarra, y a pesar del impulso que esta figura recibió durante los primeros años del primer gobierno Santos, la constitución de nuevas zonas continuó siendo una tarea pendiente, que sólo comienza a destrabarse en los primeros meses del gobierno de Petro y Márquez, con la creación de las zonas de reserva campesina de Sumapaz y del río Güejar[2].

Los marcos normativos no se autoimplementan ni son estáticos (Franco, 2008). Estos son interpretados y reinterpretados, testeados, puestos en marcha o ignorados. En términos generales, la Ley 160 de 1994 ha resultado incapaz de avanzar

2 Véase "Sumapaz, primera Zona de Reserva Campesina que recibe acta de constitución por parte del Gobierno Nacional", Disponible en: https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Sumapaz-primera-Zona-de-Reserva-Campesina-que-recibe-acta-de-constitucion-230204.aspx#:~:text=Sumapaz%20es%20una%20de%20las,4%20de%20febrero%20de%202023.

sustancialmente en una agenda redistributiva agraria. Contrario a lo que esperaban sus defensores, el modelo de mercado asistido de tierras, que ha operado en un contexto extendido de violencia política, ha terminado por favorecer la concentración de la propiedad de las tierras rurales. Difícilmente podría argumentarse que el problema de la reforma agraria asistida por el mercado de tierras es un diseño institucional adecuado y que, en realidad, sus problemas radican en la falta de voluntad política para implementarla. Por un lado, tenemos el problema del contexto. Una política que se diseña e implementa sin tener en cuenta los condicionantes del contexto, en este caso, la violencia política y el despojo forzado de tierras, difícilmente será una política adecuada. Por otro lado, la política agraria de mercado de tierras se implementó en un proceso de deterioro y desmantelamiento de la institucionalidad estatal agraria, hecho que limitó aún más la capacidad del Estado para atender las agudas problemáticas rurales (Restrepo y Bernal, 2014).

Un argumento adicional que confirmaría la limitada capacidad de la Ley 160 de 1994 para transformar la estructura agraria del país surge de la comparación con los marcos normativos anteriores y las reacciones que estos generaron en los opositores de la reforma agraria redistributiva. Tanto la Ley 200 de 1936 como la Ley 135 de 1961 propiciaron sendas reacciones de los sectores más conservadores y retardatarios de la ruralidad colombiana, quienes en un tiempo relativamente corto modificaron el marco normativo y produjeron nuevas normas que bloquearon los eventuales efectos redistributivos que estas dos leyes pudieron alcanzar. La Ley 100 de 1944 y las leyes 4 de 1973 y 6 de 1975 truncaron, en diferentes momentos y a través de mecanismos distintos, los postulados de derecho que habilitaban acciones efectivas del Estado para intervenir la propiedad de las tierras ociosas, avanzar en el reconocimiento de derechos de propiedad a aparceros y confrontar a través de la reforma agraria al poder terrateniente.

Durante el gobierno de Uribe Vélez hubo un fallido intento de reformar la Ley 160 de 1994. Sin embargo, dicha reforma,

conocida como Estatuto de Desarrollo Rural, no afectaba ni el diseño ni los mecanismos de la reforma agraria a través del mercado asistido de tierras. En términos de programas de acceso y distribución de las tierras rurales, la norma reeditaba aquellos incluidos en la Ley 160 de 1994 e intentaba integrar en un solo cuerpo normativo un conjunto de normas dispersas relativas a los derechos territoriales de los grupos étnicos, limitando su alcance y estableciendo barreras para su efectivo ejercicio por parte de sus titulares y para su reconocimiento por parte del Estado (Coronado, 2007). Por lo tanto, no podría argumentarse que este mecanismo de reforma agraria haya sido atacado por parte de las élites rurales y de otros actores que se benefician de la perpetuación de la estructura agraria desigual y de la concentración de la propiedad de la tierra.

Sin embargo, esta fallida profundización de la contrarreforma nos indica un proceso que ha ocurrido de forma paralela a la implementación de la reforma agraria asistida por el mercado de tierras, y es, precisamente, el de los cambios incorporados al marco institucional agrario en Colombia a través de la acción de los movimientos agrarios. La Ley 1152 de 2007 fue declarada inconstitucional, gracias a que una coalición de movimientos agrarios y organizaciones defensoras de derechos humanos impulsó un proceso articulado de acciones legales para llevarla ante la Corte por su carácter contrario a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos, por la violación de los derechos al debido proceso y a la consulta previa, libre e informada en su trámite legislativo (Pensamiento Jurídico, 2009).

Este caso ilustra la forma en la cual los movimientos agrarios han incidido en la configuración del marco institucional. A pesar de que la reforma agraria vía mercado se mantenga vigente, otras instituciones han emergido de las filas de la movilización agraria y han sido incorporadas paulatinamente al marco institucional a través de procesos políticos de movilización legal, organización y protesta.

Campesinos y derechos: nuevas instituciones y marcos de referencia

Más allá del modelo de reforma agraria de mercado de tierras, el marco institucional agrario en la actualidad incluye una serie de reglas y normas que resultan de procesos acumulativos de lucha y movilización a través de mecanismos institucionales y extra-institucionales. En la medida en que los marcos institucionales median e informan los procesos de lucha política en los que estos se desenvuelven, se abren posibilidades para cambios en las instituciones. Estos están también mediados por cambios más amplios en los contextos políticos. En medio de esta interacción y con el paso del tiempo, las instituciones se clarifican y se modifican (Steinmo y Thelen, 1992; Thelen y Conran, 2016).

Diferentes actores sociales y estatales han participado en este proceso. Si bien quienes han detentado el poder político y, en consecuencia, han controlado el aparato de gobierno y el Poder Legislativo tienen una posición dominante en el diseño institucional, otros actores también han participado en el proceso de configuración de estos marcos institucionales, entre ellos los movimientos campesinos, las y los jueces, defensoras y defensores de derechos humanos, e incluso, misiones y organismos internacionales e intergubernamentales.

En la actualidad hay tres referentes que deben ser considerados como parte de este marco institucional: (i) el derecho humano a la tierra y al territorio; (ii) el *corpus juris* a favor del campesinado; y (iii) la declaración universal de los derechos de las y los campesinos, y otras personas que viven en zonas rurales. La incorporación de estos referentes dentro del marco institucional responde a diferentes procesos políticos de movilización y reafirman las tensiones que existen a pesar de dicho marco. Si bien estos no transforman la orientación de la política de tierras y de reforma agraria, generan oportunidades que les permiten a los actores sociales apalancar procesos de reivindicación de derechos que materializan puntualmente la justicia agraria.

El derecho humano a la tierra y al territorio es una reivindicación de los movimientos campesinos, de pueblos indígenas y comunidades negras, que surgieron con fuerza en las movilizaciones que llevaron al mandato agrario en el año 2003 (Cely Forero, 2020). Después de un periodo de ralentización de las protestas y movilizaciones agrarias, en buena medida debido a la violencia política generalizada que se vivió en el país durante estos años y que afectó de forma especial al campesinado organizado y a otros movimientos agrarios, una nueva coalición de organizaciones campesinas y de defensoras de derechos humanos proclamó la existencia de un derecho a la tierra y al territorio. El lenguaje de las movilizaciones rápidamente se trasladó al de las instituciones, y el derecho a la tierra y al territorio fue nombrado como tal por diversos actores estatales, incluyendo los jueces y los tribunales.

La segunda transformación que resulta relevante para considerar el estado actual del marco institucional agrario en Colombia y, específicamente, los fundamentos de una política de tierras orientada desde criterios de justicia agraria, es el reconocimiento jurisprudencial de un cuerpo jurídico de los derechos de las y los campesinos. Organizaciones campesinas, abogadas y abogados defensores de derechos humanos, entre otros actores, adelantaron en diferentes momentos de las últimas décadas una serie de litigios que crearon precedentes jurisprudenciales favorables a los intereses de las y los sujetos de reforma agraria. Aunque estos fallos dieron lugar a disrupciones al interior del aparato judicial y plantearon retos en la interpretación de las normas de derecho agrario, particularmente en lo relativo a los criterios de definición de las tierras baldías y los derechos de propiedad privada (Céspedes-Báez, 2021), el conjunto de sus precedentes judiciales reafirma la tradición jurídica del derecho agrario en Colombia que privilegia la justicia material y distributiva, y protege la capacidad de producción de alimentos de las tierras agrícolas (Coronado, 2021). La protección jurisprudencial del acceso y control de los campesinos a las tierras agrícolas para la producción de alimentos llevó a que la Corte Constitucional declarara la existencia de un *corpus juris* a favor

del campesinado, en el que se le reconoce como un sujeto de especial protección constitucional[3]. Paradójicamente, en esta sentencia se declaró la constitucionalidad de una ley que permitía al Estado la entrega material de baldíos a quienes no cumplen las características para ser considerados sujetos de reforma agraria. Sin embargo, las condiciones interpuestas por esta sentencia para la constitución de las zonas de interés de desarrollo rural económico y social (Zidres), de alguna forma reafirman los límites a los derechos de propiedad desarrollados por la tradición del derecho agrario en Colombia (Bautista, 2017).

Finalmente, el tercer marco de referencia se relaciona con una serie de instrumentos internacionales que reconocen diferentes estatus de protección y priorizan el derecho de acceso a la tierra a favor de las y los campesinos. Dentro de estos se destacan las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional,* promulgadas en 2012 por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. La producción de cada uno de estos instrumentos normativos fue el resultado de un largo proceso de participación, movilización e incidencia de organizaciones de derechos humanos y movimientos agrarios, en los cuales se confrontaron sus visiones e intereses con aquellos de sus contradictores (Brent et al., 2018; Claeys y Edelman, 2020). Estos instrumentos internacionales pueden servir como referente en cada país para la interpretación de políticas agrarias existentes, y también para el diseño de nuevos marcos normativos que incorporen visiones más cercanas a la protección de los derechos humanos integrales de los pobladores rurales, así como perspectivas de justicia agraria (Tramel, 2019).

La transformación del marco institucional agrario no sólo es evidente en relación con los cambios en las normas y reglas de

3 Corte Constitucional. Sentencia C-077/17. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

juego que determinan el acceso y control sobre las tierras públicas de la nación, y el reconocimiento y constitución de derechos de propiedad sobre estas. En otros aspectos, los mandatos de la Ley 160 de 1994 han sido extendidos y reinterpretados, particularmente con respecto a los derechos de las mujeres campesinas. Los procesos de organización de las mujeres rurales han derivado en acciones de incidencia política que han puesto en evidencia aspectos que permanecían ocultos para el marco normativo agrario, como los obstáculos para el reconocimiento de derechos de propiedad sustentados en discriminaciones basadas en género o la doble carga y discriminación que enfrentan las mujeres campesinas para la garantía de sus derechos (Quiñones y Sañudo, 2022; Salazar Carreño, 2022).

El conjunto de estos elementos y referentes nos permite cuestionarnos acerca de la inmutabilidad del marco institucional agrario en Colombia. Este se ha transformado, incluso, más allá de la enumeración presentada en esta introducción. A pesar de sus vicisitudes, la política de restitución de tierras se suma a esta serie de transformaciones que se han producido en los últimos años y que han nivelado el terreno de las disputas agrarias a favor del campesinado víctima del despojo violento de tierras. El reconocimiento de estas transformaciones genera un escenario distinto para la implementación de políticas de reforma agraria. Si bien el paradigma dominante sigue vigente, la suma de estos elementos origina nuevas oportunidades para la justicia agraria.

¿Ahora sí la tierra prometida? Entre el pesimismo y el optimismo

En 1988, el investigador del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), Julio César Quintero, publicó un libro titulado *¿Qué pasó con la tierra prometida?*, en el que se hace un recuento de fallidas promesas del Estado colombiano de democratizar el acceso y el control de la propiedad rural en Colombia. A pesar de la adversidad, los movimientos campesinos han mantenido

la esperanza de una reforma agraria redistributiva. La segunda década del siglo XXI trajo consigo una nueva oportunidad, gestada por las movilizaciones ciudadanas, de entregar la tierra prometida a los más pobres del campo.

La tarea no es fácil. El Gobierno ha logrado sumar apoyos a la implementación de la reforma rural integral, incluyendo actores que han ejercido históricamente un veto de facto a la implementación de las reformas redistributivas. Incluso, aunque pareciera que no hay interés en cuestionar el marco y las herramientas de política agraria con las cuales cuenta el Gobierno en la actualidad, eventualmente se podría discutir la pertinencia de reformar la reforma. Este libro intenta abonar el terreno para este debate.

Referencias

Akram-Lodhi, A. Haroon; Kay, Cristóbal y Borras, Saturnino M. (2009). The political economy of land and the agrarian question in a era of neoliberal globalization. In A. Haroon. Akram-Lodhi y Cristóbal Kay (Eds.), *Peasants and globalization: Political economy, rural transformation and the agrarian question* (pp. 214-238). Routledge.

Bautista, Ana Jimena. (17 de marzo de 2017). ¿De dónde van a salir 9 millones de hectáreas para las zidres? Recuperado el 26 de noviembre de 2018 de https://www.vice.com/es_co/article/nz594d/de-donde-van-a-salir-90-millones-de-hectareas-para-las-zidres

Brent, Zoe W.; Alonso-Fradejas, Alberto; Colque, Gonzalo y Sauer, Sergio. (2018). The 'tenure guidelines' as a tool for democratising land and resource control in Latin America. *Third World Quarterly, 39*(7), 1367-1385. https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1399058

Bustos, Édgar Omar. (2 de octubre de 2007). Fiscalía emitió órdenes de captura contra 18 miembros de la ACVC. *Vanguardia Liberal*.

Cely Forero, Andrea. (2020). *La lucha campesina como forma de vida. Colombia 1850-2015*. Universidad Nacional de Córdoba.

Céspedes-Báez, Lina María. (2021). Repeticiones y continuaciones: Baldíos y propiedad privada en la Colombia del siglo XXI. En Helena Alviar García y Tatiana Alfonso (Eds.), *Propiedad sobre la tierra en Colombia: Viejos y nuevos dilemas sobre la distribución* (1ª ed., pp. 29-56). Ediciones Uniandes.

Claeys, Priscilla y Edelman, Mark. (2020). The United Nations Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas. *The Journal of Peasant Studies*, *47*(1), 1-68. https://doi.org/10.1080/03066150.2019.1672665

Coronado, Sergio. (2007). Réquiem por el campo. Reflexiones alrededor del Estatuto de Desarrollo Rural. Revista *Cien Días*, (61), 48-52.

Coronado, Sergio. (2021). Agrarian Law. In A. Haroon Akram-Lodhi, Kristina Dietz, Bettina Engels y Ben M. McKay (Eds.), *Handbook of Critical Agrarian Studies*. Edward Elgar Publishing.

Courville, Michael y Patel, Raj. (2006). Introduction and overview: The resurgence of agrarian reform in the twenty-first century. In Peter Rosset, Raj Patel y Michael Courville (Eds.), *Promised land: Competing visions of agrarian reform* (pp. 3-22). Food First.

Fajardo, Darío. (2002). *Para sembrar la paz, hay que aflojar la tierra: Comunidades, tierras y territorios en*

la construcción de un país. Universidad Nacional de Colombia.

Franco, Jennifer. (2008). Making land rights accessible: Social movements and political-legal innovation in the rural Philippines. *The Journal of Development Studies, 44*(7), 991-1022. https://doi.org/ 10.1080/00220380802150763

Gil, Juliana. (18 de marzo de 2023). *"No es necesaria una ley para la reforma agraria": Ministra de Agricultura*. El Colombiano. https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/cecilia-lopez-ministra-agricultura-entrevista-tierras-fedegan-reforma-agraria-CL20812257

Gutiérrez-Sanín, Francisco y Vargas, Jenniffer. (2017). Agrarian elite participation in Colombia's civil war. *Journal of Agrarian Change, 17*(4), 739-748. https://doi.org/10.1111/joac.12235

LeGrand, Catherine. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950*. Universidad Nacional de Colombia.

Machado, Absalón. (2002). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Universidad Nacional de Colombia.

Machado, Absalón. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional*. Universidad Nacional de Colombia.

Ortiz, César Enrique; Pérez, Manuel Enrique y Castillo, Daniel. (2004). *Zonas de reserva campesina: Aprendizaje e innovación para el desarrollo rural*. Pontificia Universidad Javeriana.

Pensamiento Jurídico. (2009). Entrevista con el exmagistrado de la Corte Constitucional. *Pensamiento Jurídico*, (25), 297-306. https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36553

Quiñones, Aida y Sañudo, María Fernanda. (2022). Mujeres rurales, organización y lucha por la tierra en Colombia. Revista *Controversia*, (219), 19-51. https://doi.org/10.54118/controver.vi219.1263

Quintero, Julio César. (1988). ¿Qué pasó con la tierra prometida? Centro de Investigación y Educación Popular.

Restrepo, Juan Camilo y Bernal, Andrés. (2014). *La cuestión agraria*. Penguin Random House Grupo Editorial.

Rivera Cusicanqui, Silvia. (1982*). Política e ideología en el movimiento campesino colombiano: El caso de la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos)*. Centro de Investigación y Educación Popular.

Salazar Carreño, Paola Andrea. (2022). Movilización e incidencia política de las mujeres rurales en Colombia. Revista *Controversia*, (219), 53-93. https://doi.org/10.54118/controver.vi219.1264

Steinmo, Sven y Thelen, Kathleen. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. In Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (Eds.), *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1-32). Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen y Conran, James. (2016). Institutional Change. In Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti y Adam Sheingate (Eds), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism.* http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199662814.001.0001/oxfordhb-9780199662814-e-3

Tramel, Salena Fay. (2019). The tenure guidelines in policy and practice: Democratizing land control in Guatemala. *Land, 8*(11). https://doi.org/10.3390/land8110168

Cuestionando la reforma agraria asistida por el mercado: experiencias desde Brasil, Colombia y Sudáfrica[4]

Saturnino M. Borras Jr.[5]
Traducción: Itayosara Rojas

Resumen

La reforma agraria asistida por el mercado (RAM) se ha conceptualizado a partir de la crítica pro mercado de la reforma agraria clásica dirigida por el Estado. El modelo pro mercado se ha aplicado en Brasil, Colombia y Sudáfrica, donde sus defensores han afirmado tener un éxito impresionante. Pero un examen minucioso de la evidencia empírica pone en tela de juicio los supuestos teóricos y políticos básicos, y las promesas actuales de los defensores de la RAM. No es probable que el mismo modelo funcione en otros lugares.

Palabras clave: reforma agraria, organizaciones campesinas, Estado, mercado de tierras, Brasil, Colombia, Sudáfrica.

Introducción

El problema del acceso a tierras por parte de los pobres rurales ha persistido en la mayoría de países en desarrollo, a pesar de las numerosas iniciativas de reforma agraria en el pasado (Ghimire, 2001; Kay, 1998). Tras quedar por fuera de la agenda de políticas públicas desde finales de la década de 1970 la reforma agraria

4 Originalmente publicado como Borras, S. (2003). Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, *3*(3), 367-394. https://doi.org/10.1111/1471-0366.00059. Traducido y publicado según la autorización expresa del Equipo Editorial del *Journal of Agrarian Change*.

5 Profesor de Estudios Agrarios del Instituto Internacional de Estudios Sociales de La Haya.

está de vuelta, pero esta vez la discusión entre los círculos políticos dominantes gira principalmente alrededor de la reforma agraria asistida por el mercado (RAM): un modelo que ha surgido de la crítica pro mercado de los enfoques de reforma agraria dirigida por el Estado. La academia, las organizaciones no gubernamentales y los círculos políticos dominantes se han dividido fuertemente entre los que apoyan la RAM y los que se oponen a ella. Sin embargo, el debate ha sido bastante especulativo[6].

El presente texto intenta llenar el vacío en el debate actual mediante: (i) la presentación de la propuesta RAM de forma accesible y (ii) ofreciendo un cuestionamiento del modelo RAM basado en la evidencia empírica, para lo cual el texto se organiza de la siguiente manera: la primera sección presenta la crítica pro mercado de la reforma agraria dirigida por el Estado; la segunda explica los rasgos característicos del modelo RAM; la tercera esboza cómo este modelo ha sido adaptado mediante políticas en Brasil, Colombia y Sudáfrica; la cuarta examina de cerca los resultados actuales de la implementación del modelo RAM en los tres países; y la quinta formula las conclusiones del análisis presentado.

La crítica pro mercado de la reforma agraria dirigida por el Estado

La crítica pro mercado es especialmente hostil al concepto de "límite de tamaño de la tierra" (*land size ceiling)* del enfoque estatal, que permite a los propietarios poseer tierras sólo por debajo de un tamaño máximo de explotación. Klaus Deininger y Hans Binswanger —dos de los más importantes defensores de la RAM—, consideran que "las leyes sobre techos han sido costosas de aplicar, han impuesto costos a los propietarios que tomaron medidas para evitarlas y han generado corrupción, inseguridad en la tenencia y burocracia" (1999, p. 263).

6 Riedinger et al. (2001) y El-Ghonemy (2001) realizaron útiles investigaciones iniciales.

Los mismos investigadores explican que el pago habitual a los terratenientes, que está por debajo del precio de mercado y se realiza a través de bonos escalonados, en parte gubernamentales, permite que con el tiempo se erosione el valor real del dinero de los terratenientes y provoca así la resistencia de estos a la reforma (Binswanger y Deininger, 1996, p. 71). A su vez, esta reacción conservadora ha llevado a los terratenientes a subvertir la política, eludir la cobertura subdividiendo sus propiedades o retener las mejores tierras. Las batallas legales emprendidas por los terratenientes han retrasado, si no impedido, la aplicación de cualquier tipo de reforma[7]. Además, de acuerdo a esta crítica, la reforma agraria dirigida por el Estado ha sido impulsada por la oferta: empieza ya sea por identificar primero las tierras susceptibles para expropiación y luego a potenciales beneficiarios campesinos, o establecer primero los posibles beneficiarios campesinos y luego las tierras expropiables. Esto conlleva el incremento de la ineficiencia económica cuando (a) las explotaciones agrícolas productivas son expropiadas y subdivididas en unidades agrícolas más pequeñas y menos productivas, o cuando las tierras ambientalmente frágiles (normalmente públicas) son distribuidas por el Estado; o (b) cuando los hogares campesinos no aptos para convertirse en beneficiarios por no tener el potencial para ser productores eficientes reciben tierras para cultivar (World Bank, n.d.c, p. 2).

Además, según la crítica pro mercado, el enfoque dirigido por el Estado depende en gran medida del Estado central y de su enorme burocracia, para su aplicación mediante métodos verticales que no logran captar la diversidad entre las comunidades locales y dentro de ellas, y son incapaces de responder con rapidez a las necesidades reales en las localidades (Gordillo, 1997, p. 12). Binswanger explica que las burocracias del sector público desarrollan su propio conjunto de intereses que está en conflicto con la rápida redistribución de la tierra, y que la expropiación por debajo de los precios del mercado requiere que el Estado compre tierras en vez de los beneficiarios.

7 Véase de Janvry y Sadoulet (1989).

Aunque no sea inevitable, es probable que esto conduzca a la aparición de un organismo de reforma agraria cuyo personal acabará adoptando un comportamiento de búsqueda propia de rentas (Binswanger, 1996a, pp. 2-141)

Entre tanto, de acuerdo con la crítica, otra consecuencia del enfoque dirigido por el Estado es la distorsión del mercado de tierras. Esta distorsión previene que más productores eficientes adquieran o acumulen tierras y evita la salida de los agricultores ineficientes. De acuerdo con Deininger y Binswanger (1999, pp. 3-262), la mayoría de países en desarrollo se encuentran plagados de distorsiones en el mercado de tierras, causadas principalmente por prohibiciones en la venta y alquiler por parte de beneficiarios de reforma agraria o de terratenientes susceptibles de expropiación. Se cree que esto ha impedido que los productores más eficientes adquieran o acumulen tierras, ha bloqueado la entrada de posibles inversores externos, y ha evitado que los beneficiarios ineficientes y en quiebra salgan de la producción. Estas prohibiciones han conllevado transacciones informales de tierra que, a su vez, generan corrupción en los organismos estatales e impulsan el incremento de los precios, lo que genera una mayor distorsión de los mercados de tierras (Banerjee, 1999; Gordillo, 1997, pp. 12-19). Adicionalmente, la crítica pro mercado lamenta que las reformas agrarias dirigidas por el Estado se hayan llevado a cabo normalmente sin tributación progresiva de la tierra previa o acompañada y sin un programa sistemático de titulación de tierras, cuya ausencia contribuye a que el precio de la tierra aumente más allá de sus niveles adecuados, alienta a los terratenientes a la "banca de tierras" o a la especulación, y da lugar a complejas reclamaciones en competencia sobre la tierra que, de nuevo, dan lugar a distorsiones del mercado de tierras (Bryant, 1996).

La crítica pro mercado se queja de la secuencia de implementación dentro de la reforma agraria dirigida por el Estado, es decir, "la redistribución de la tierra antes de los proyectos de desarrollo agrícola", lo cual ha llevado a un programa esencialmente "centrado en la redistribución de la tierra", pero en

el que, en la mayoría de los casos, el Estado no ha prestado servicios de apoyo a los beneficiarios, o si lo hizo estos se realizaron principalmente a través de subvenciones a la producción y al comercio, que son de carácter universal, por lo que, en realidad, el sector políticamente influyente de los grandes agricultores y terratenientes se benefició más que los pequeños agricultores. Además, Deininger y Binswanger (1999) concluyen que "las burocracias centralizadas de gobierno —encargadas de proveer asistencia técnica y otros servicios de apoyo a beneficiarios— han sido demostradas como corruptas, costosas e ineficientes al responder a las demandas de los beneficiarios" (pp. 266-7). Por tanto, el desarrollo tras la redistribución de tierra ha sido incierto y poco dinámico, sin ganancias de eficiencia significativas, y ha "dado lugar a un incumplimiento generalizado de los reembolsos y a préstamos no recuperables" por parte de los beneficiarios (Deininger y Binswanger, 1999, pp. 266-7). Además, se argumenta que el enfoque estatal ha distanciado las fuentes de crédito porque la expropiación aleja a los propietarios —una fuente tradicional de capital— de la agricultura, mientras que las instituciones de crédito formales no respetan los certificados de adjudicación de tierras de los beneficiarios debido a las prohibiciones de venta y alquiler de tierras. Por las mismas razones, posibles inversores externos son disuadidos de entrar en el sector agrícola (Gordillo, 1997, p. 13).

Finalmente, de acuerdo con la crítica pro mercado, los requerimientos fiscales del enfoque dirigido por el Estado son muy costosos, particularmente en lo que tiene que ver con la compra de tierras a terratenientes y porque estos cobran independientemente de que los beneficiarios paguen algo por la tierra. Este es el mismo concepto de "garantía soberana" que se ha aplicado en los programas de crédito patrocinados por el gobierno y que han fracasado en general. Además, las subvenciones "universales" relacionadas con la producción y el comercio son demasiado costosas y malgastadoras, mientras que la enorme burocracia de la reforma agraria se lleva gran parte del presupuesto del programa (Binswanger y Deininger, 1997).

En síntesis, Deininger y Binswanger capturan la esencia de la crítica pro mercado de los enfoques de reforma agraria dirigida por el Estado, al concluir que "muchas reformas agrarias han dependido de la expropiación, y han sido más exitosas en crear gigantescas burocracias y en colonizar fronteras que en la redistribución de tierra de grandes a pequeños productores" (Binswanger y Deininger, 1999, p. 267).

La crítica pro mercado es más desfavorable, pero posiblemente la más sistemática de los enfoques estatales de la reforma agraria desde una perspectiva estrictamente económica. El modelo alternativo de la RAM se ha construido a partir de esta crítica pro mercado de los enfoques tradicionales. Deininger (1999) explica que el modelo RAM es "un mecanismo para proporcionar una redistribución de activos que mejore la *eficiencia y la equidad"* (p. 651) y que "este enfoque puede ayudar a superar problemas de larga data de distribución de activos y *exclusión social..."*[8] (Deininger, 1999, p. 249; cursiva añadida).

El modelo de reforma agraria asistida por el mercado

Esta sección explora los rasgos fundamentales del modelo RAM a partir de tres factores: (i) el acceso a la tierra, (ii) el desarrollo de la explotación agrícola tras la compra de la tierra y (iii) el mecanismo de financiación.

8 Sin embargo, es importante señalar que la política prioritaria del BM no es la venta de tierras, como el MLAR, sino la promoción de reformas de la tenencia de la tierra basadas en la liberalización del mercado de alquiler. Deininger dijo: "La reforma agraria negociada es un complemento y no un sustituto de otras formas de acceder a la tierra, especialmente del alquiler de tierras" (1999, p. 666) (traducido del inglés). Sadoulet et al. explicaron que "los contratos de arrendamiento sirven de instrumento para que los sin tierra accedan a ella y para que los propietarios ajusten sus unidades de propiedad a unidades operativas de un tamaño más cercano al óptimo. Al proporcionar un punto de entrada a la agricultura, la tenencia para los sin tierra es prometedora para la eventual propiedad de la tierra y la movilidad vertical en la "escalera agrícola" (...) Concluimos con la recomendación de políticas para preservar y promover el acceso a la tierra de los pobres rurales a través del mercado de alquiler de tierras" (1998, p. 1) (traducido del inglés). Sin embargo, véase Byres (1983) para conocer las pruebas contrarias a esta opinión.

El acceso a la tierra

De acuerdo a los representantes de la RAM, la cooperación con los terratenientes es el factor más importante para cualquier implementación exitosa de reforma agraria. Este es el principio guía de la RAM. Por lo tanto, sólo la tierra de los terratenientes que voluntariamente estos vendan será tocada; aquellos que no quieran vender no serán obligados. Deininger y Binswanger (1999) anotan que "este enfoque... busca reemplazar la atmosfera de confrontación que ha caracterizado a las reformas agrarias" (p. 267). A su vez, los vendedores dispuestos reciben el 100% del dinero en efectivo, al contado, sobre la base del valor total de mercado de sus tierras. Deininger (1999) afirma que "[esto ofrecerá] un fuerte incentivo a los terratenientes [...] para vender la tierra [...]" (p. 663). Pero Gordillo y Boening (1999) advierten que la "[RAM] se dirige a las regiones con un exceso de oferta de tierras suficiente en relación con el programa de compra de tierras, para evitar que se produzca un aumento de los precios del suelo" (p. 10). Deininger (1999, p. 659) complementa esta advertencia y explica que el radio ideal es 3 a 1 oferta-demanda de tierra.

El modelo RAM adopta un enfoque "basado en la demanda", en la selección de tierras y beneficiarios: sólo aplican para el programa de reforma las familias pobres que buscan explícitamente tierras y sólo las tierras demandadas por los compradores potenciales (los beneficiarios cualificados para recibir fondos para la compra; esto se tratará más adelante). Pero Buainain et al. explican que, para garantizar el éxito, sólo individuos con capital humano, ahorros previos y un adecuado conocimiento de cómo hacer uso de las oportunidades tomarán la decisión de participar en el programa. Por su parte, ...[RAM seleccionará] personas locales que cuenten con relaciones de cercanía con terratenientes, con mejor acceso a redes de relaciones sociales e información sobre el mercado local de tierras (Buiianain et al., 1999, pp. 29-30).

En consonancia con encontrar estos beneficiarios "más aptos" se lleva a cabo un proceso de "autoselección" entre los

posibles compradores. Esto excluiría a los solicitantes menos prometedores porque sus pares no les permitirían unirse a la organización que negociaría la compra de tierras y el acceso al crédito. La creación y el desarrollo de unidades familiares productivas eficientes y competitivas es el objetivo principal del proyecto RAM. Sin embargo, para fortalecer el margen de maniobra de los compradores durante la negociación de la compra de tierras, los beneficiarios tienen que formar una organización de beneficiarios, la cual es también necesaria para establecer economías de escala en los mercados de insumos y productos. Estas organizaciones desarrollarán un proceso de monitoreo de pares para disminuir los costos de transacción del programa (Deininger y Binswanger, 1999).

Al mismo tiempo, el modelo adopta un método de implementación descentralizado para agilizar las transacciones, y para la transparencia y la responsabilidad. “Privatiza y, en consecuencia, descentraliza el proceso esencial [de reforma agraria]”, explica Binswanger (1996b, p. 155). Académicos de las reformas agrarias como van Zyl et al.; Kristen y Binswanger, afirman que “el papel del gobierno debe ser el de establecer un marco jurídico, institucional y político global que garantice la igualdad de condiciones para todos los actores (van Zyl et al., 1996, p. 9). Es en este contexto que la RAM requiere de agencias gubernamentales locales para la mediación en la compra de tierras y la recolección de impuestos. Se supone que el gobierno local está más cerca de la gente y, por tanto, debería responder mejor a las necesidades reales de las comunidades locales. Deininger y Binswanger (1999) explican más adelante que “las promesas [de la RAM] de superar algunas de las imperfecciones informativas que han plagado la implementación de la reforma agraria por parte de las burocracias gubernamentales, pueden ser superadas a través de sistemas de información de mercado localizados proporcionados por las unidades gubernamentales (pp. 267-8).

Además, el modelo de la RAM es más rápido, puesto que tal y como lo sugiere Binswanger (1996b), “este evita años de dilaciones asociadas a las disputas sobre los niveles de compensación”

(p. 155). Al mismo tiempo, se espera que los precios de la tierra disminuyan debido al 100 por ciento del pago en efectivo a los terratenientes, lo que eliminará los costos de transacción derivados del modo de pago escalonado de los bonos en efectivo del enfoque estatal.

Mientras tanto, "en un claro distanciamiento del enfoque tradicional, el nuevo modelo estimularía, en lugar de debilitar, los mercados de la tierra" (Deininger y Binswanger, 1999, p. 267). Las prohibiciones sobre la venta y el alquiler de tierras deberían eliminarse para permitir un mercado de tierras más fluido (Deininger y Binswanger, 1999, p. 269; Carter y Salgado, 2001). Los defensores de la RAM afirman que "el cierre de la brecha entre los valores de las tierras agrícolas y los valores de mercado de la tierra hace que esta sea más asequible y mejora la capacidad de reembolso, porque los compradores ahora encontrarán más fácil pagar un préstamo con la capacidad productiva de la propia tierra" (van Schalkwyk y van Zyl, 1996, p. 333). Esto puede realizarse parcialmente mediante la eliminación de las subvenciones (a los grandes agricultores), la imposición de impuestos progresivos sobre la tierra[9], la titulación sistemática de tierras, la liberalización de la venta y el alquiler de tierras, y la mejora de los sistemas de información sobre el mercado. El modelo de la RAM tiene más posibilidades de éxito si existe un sistema eficiente de titulación de tierras. Bryant subraya que "el mercado formal de la tierra 'compradores voluntarios, vendedores voluntarios', requiere que los vendedores puedan certificar que los límites han sido demarcados y que la tierra en cuestión es legalmente propiedad del vendedor. Los compradores no están tan dispuestos a comprar tierras si no se dan esas características" (1996, p. 1543). Mientras que De Janvry, Sadoulet y

9 Carter y Mesbah señalan que la política de "imposición de impuestos progresivamente más altos a medida que aumenta el tamaño de la propiedad se ha argumentado para incentivar a los grandes propietarios a vender parte de sus tierras, con el fin de evitar los elevados índices de tributación. Se prevé que esta medida de reforma del mercado aumente la cantidad de tierra disponible para la compra por parte de los distintos segmentos de productores" (1993, pp. 1085-8) (traducido del inglés). Según Deininger y Binswanger: "[L]os impuestos han demostrado ser muy útiles en una amplia gama de contextos urbanos de los países en desarrollo y —si van acompañados de instituciones adecuadas que ayuden a su contabilización y aplicación— deberían ser viables también en los rurales" (1999, p. 265) (traducido del inglés).

Woldford alegan que “la introducción de los mercados de tierras permitiría a los mejores agricultores sustituir a los más antiguos o menos cualificados, induciendo un lento proceso de diferenciación social. Este proceso transferiría gradualmente la tierra hacia las explotaciones más competitivas y los mejores agricultores” (de Janvry et al., 2001, pp. 293-4).

Desarrollo después de la compra de tierra

El modelo de la RAM adopta la secuencia de ejecución del programa de “planes de explotación antes de la compra de tierras”, por lo tanto argumenta que el desarrollo agrícola está asegurado porque no se comprarán tierras sin planes agrícolas viables que hagan hincapié en la agricultura comercial diversificada. Y como los beneficiarios reciben una asignación en efectivo para poder desarrollar sus explotaciones, el desarrollo será rápido (Deininger, 1999, p. 666). Una parte de esta subvención debe gastarse en servicios de extensión privatizados-descentralizados que están estrictamente orientados a la demanda. Los beneficiarios pueden contratar a consultores (por ejemplo, ONG y cooperativas) para que les ayuden con los planes del proyecto, un enfoque que Deininger (1999) considera eficiente, ya que la responsabilidad entre los beneficiarios y los proveedores de servicios es directa y el proceso es transparente. Además, se espera que el crédito y las inversiones de gran alcance lleguen rápidamente porque la tierra se adquiere mediante la compra directa y, por lo tanto, los títulos de propiedad se reconocen como garantía para los préstamos bancarios. Mientras tanto, obstáculos para las inversiones, tales como la prohibición de venta y alquiler de tierra para los beneficiarios, están ausentes en el modelo de RAM. En consecuencia, es probable que los inversores acudan a invertir (Deininger y Binswanger, 1999, p. 265).

Por otra parte, se prevé que más adelante algunos beneficiarios puedan optar por dejar la agricultura, por diversas razones, y para ellos el modelo RAM ofrece opciones de salida sistemática. Como explican van Zyl y Binswanger (1996), “los paquetes

de salida para los agricultores inviables que probablemente vayan a la quiebra tienen como objetivo aumentar la oferta de tierras en el mercado. Estos paquetes pueden adoptar diversas formas, como primas de salida, formación para otras carreras, empleo alternativo, aumento de la asignación de divisas y planes de pensiones" (p. 418). Otra opción es permitir que los beneficiarios vendan o alquilen sus tierras (Banerjee, 1999).

Financiación del programa

El modelo RAM adopta un esquema de financiamiento flexible de asignación de crédito. Cada beneficiario recibe una suma de dinero fija. El beneficiario tiene la libertad de usar el fondo, pero de acuerdo a la siguiente regla: cualquier parte que se utilice para comprar tierras se considera un préstamo y el beneficiario debe devolver el 100% del importe a los tipos de interés de mercado del préstamo. Lo que queda después de la compra de tierras se entrega al beneficiario en forma de subsidio, que utilizará para proyectos de desarrollo posteriores a la transferencia de tierras y no deberá ser reembolsado por este. Este enfoque flexible es un mecanismo de salvaguarda contra la posible manipulación de los fondos, y fomenta el valor de "compartir" los riesgos para evitar una mentalidad de reparto entre los beneficiarios (Deininger, 1999). También parte de los subsidios universales, puesto que se argumenta que "[las subvenciones] son superiores a los subsidios porque son inmediatas, transparentes, se pueden orientar y sus efectos distorsionadores son pequeños" (van Zyl y Binswanger, 1996, p. 419). Este mecanismo es pensado como un factor fundamental que reduciría el costo de la tierra, puesto que los campesinos optarían por la mejor opción para su dinero (Deininger, 1999). Finalmente, el modelo de la RAM es mucho más barato que las reformas dirigidas por el Estado, porque principalmente: (i) se deshace de las grandes y costosas burocracias del gobierno, (ii) los precios de la tierra son menores y (iii) los beneficiarios asumen el 100% del costo de la tierra. El modelo requiere que los gobiernos nacionales financien la fase inicial del programa, pero a largo plazo cuenta con

los bancos privados para la financiación primaria del proyecto. También se espera que los organismos de ayuda multilaterales y bilaterales inviertan en el programa (van den Brink et al., 1996, p. 451), especialmente en el “lado de las subvenciones” para el desarrollo posterior a la transferencia de tierras.

En resumen, persiguiendo sus metas, el modelo RAM ha desarrollado estrategias que son exactamente opuestas a las estrategias utilizadas en el enfoque de reforma dirigida por el Estado. La tabla 1 ofrece un resumen.

Tabla 1. Características principales de los enfoques estatales y de mercado basados en las explicaciones a favor del mercado

Asuntos	Dirigida por el Estado	Asistida por el mercado
Acceso a la Tierra		
Método de adquisición	Coercitivo; pagos de bonos en efectivo por debajo del precio de mercado	Voluntario; pago del 100% en efectivo, basado en el 100% del valor de mercado de la tierra
Beneficiarios	Impulsado por la oferta; los beneficiarios son seleccionados por el Estado	Impulsado por la demanda; autoseleccionado
Método de implementación	Estatista-centralizado; transparencia y responsabilidad = bajo grado	Privatizado-descentralizado; transparencia y responsabilidad = alto grado
Ritmo y naturaleza	Dilatado; política y jurídicamente conflictivo	Rápido; política y jurídicamente no conflictivo
Precio de la tierra	Más alto	Más bajo
Mercado de tierras	Reforma agraria: causa o agrava las distorsiones del mercado de la tierra; no es necesario un impuesto progresivo sobre la tierra ni un programa de titulación de tierras	Reforma agraria: causa y efecto de la estimulación del mercado de la tierra; necesidad de un impuesto progresivo sobre la tierra y un programa de titulación
Desarrollo de las explotaciones después de la transferencia de tierras y de los beneficiarios		
Secuencia del programa; desarrollo y extensión de servicio	Planes de desarrollo agrícola tras la redistribución de tierras. Desarrollo prolongado, incierto y anémico tras la transferencia de tierras; servicio de extensión estatista-centralizado = ineficiente	Planes de desarrollo agrícola antes del proceso de redistribución. Desarrollo rápido, seguro y dinámico tras la transferencia de tierras; servicio de extensión privatizado-descentralizado = eficiente
Crédito e inversiones	Baja oferta de crédito y bajas inversiones	Aumento del crédito y las inversiones
Opciones de salida	Ninguna	Amplias

Asuntos	Dirigida por el Estado	Asistida por el mercado
Financiamiento		
Mecanismo	Subsidios estatales "universales"; garantía soberana; los beneficiarios pagan el precio de la tierra subvencionado; mentalidad de "reparto" entre los beneficiarios	Mecanismo flexible de préstamo y subvención; reparto de riesgos; los beneficiarios asumen el coste total de la tierra; el coste de desarrollo de la explotación se concede mediante una subvención
Costo de la reforma	Alto	Bajo

En mayor o menor medida, el modelo RAM se ha aplicado en Brasil a través del Proyecto Cédula da Terra (PCT) desde 1998, en Colombia a través de la Ley 160 de 1994 desde 1995 y en Sudáfrica a través del Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP) desde 1995[10]. Defensores de la RAM señalan un éxito impresionante en estos países. Por ello, de acuerdo a Deininger y Binswanger:

En Sudáfrica …[el éxito de varios *share-equity schemes* (planes de participación) en los que beneficiarios forman asociaciones con inversores privados (incluidos antiguos dueños de tierra), junto con la evidencia de las transacciones de tierras en el mercado fuera del programa …apuntan a un *considerable potencial comercial de la reforma agraria* […] En Colombia, las evaluaciones muestran que los resultados de un programa piloto comunitario *son claramente superiores* a los de los programas anteriores y que los antiguos cultivadores sin tierra son *capaces de establecer explotaciones agrícolas altamente productivas* […] En Brasil, donde Estados individuales trataron de aumentar el ritmo de la reforma agraria, un programa piloto que permite la adquisición de tierras en el mercado por parte de los beneficiarios ha tenido *resultados impresionantes*, logrando la reforma agraria más rápido de lo esperado. El nuevo enfoque *se está aplicando ahora en todo el país.* Debido a su naturaleza

10 En la mayoría de los documentos del BM se afirma que también está en marcha un proyecto piloto de RAM en Filipinas. Esto es falso. Sólo a principios de 2002 se llevó a cabo un pequeño «estudio de viabilidad» en el que participaron más o menos 100 hogares. Para los anteriores intentos frustrados del BM de iniciar un proyecto piloto en Filipinas, véase Franco (1999), también Putzel (2002), para una discusión relacionada.

descentralizada, hay un amplio margen para encontrar formas innovadoras de garantizar que el programa *se dirija a los pobres,* que sea *económicamente viable* y que ofrezca *incentivos para la cancelación del crédito* de la tierra, cuestiones todas ellas de importancia crítica si el programa ha de reproducirse a gran escala… (Deininger y Binswanger, 1999, p. 268; énfasis añadido).

Luis Coirolo, el gerente del Banco Mundial para el Proyecto Cédula da Terra en Brasil, nos dice:

> [Los beneficiarios eligen la tierra y negocian su compra. Deciden cómo utilizar la tierra, qué inversiones son necesarias para hacerla productiva y qué asistencia técnica necesitarán. Los fondos se transfieren directamente a cuentas bancarias gestionadas por las asociaciones […]. Lo que más me ha conmovido […] es el nuevo sentimiento de autoestima de los agricultores. Ahora "soy un verdadero ser humano", me dicen. "Antes, el director del banco me ignoraba. Ahora me recibe como un cliente respetado. Soy parte de la sociedad". (Banco Mundial, n.d.b; énfasis añadido).

Buainain et al. (1999) también afirman que "…la evaluación preliminar del primer año de Cédula da Terra arroja suficiente información para sostener una opinión optimista sobre sus posibilidades" (p. 11).

Las variadas adaptaciones de la política entre Brasil, Colombia y Sudáfrica

Varios de los conceptos en el modelo RAM se han traducido en componentes de políticas y proyectos en los tres países, y hay características comunes entre ellos. Por un lado, los tres han adoptado la naturaleza voluntaria del programa y han aplicado el enfoque basado en la demanda (por ejemplo, sólo participan los que han expresado su necesidad de tierras, los beneficiarios se organizan y aplican un proceso de autoselección). Para asegurarse de que los pobres logren beneficiarse del programa, en

cada caso se impusieron topes de ingresos a los potenciales beneficiarios: 240 dólares estadounidenses al mes o 2 880 dólares estadounidenses al año en Brasil; personas con ingresos no superiores al equivalente a los ingresos derivados de una explotación agrícola de 15 hectáreas en Colombia; y 1 500 rands al mes en Sudáfrica. Todos los programas de estos países buscan a los beneficiarios "más aptos" entre los pobres de las zonas rurales. En Brasil, por ejemplo, estos son definidos como 'personas locales', con relaciones cercanas con terratenientes, mejor acceso a redes sociales e información sobre los mercados locales de tierras (Buainain et al., 1999, p. 29). Además, todos los programas en los tres países "estimularían la asociación como una precondición para ganar acceso a tierra" (Buainain et al., 1999, p. 17).

A su vez, el método de privatización-descentralización (ej. el rol importante de los gobiernos locales, la extensión de servicios y el enfoque de planes de producción agrícola antes de la compra de la tierra) ha sido comúnmente adoptado en los tres países. En Sudáfrica, por ejemplo, la ley señala que ninguna compra de tierras puede realizarse sin contar con antelación con los planes de desarrollo agrícola, y ningún plan puede ser aprobado a menos que cumpla con cuatro criterios: haber identificado a los pobres, que a su vez se beneficiarán directamente, y prever un aumento de los ingresos y una seguridad de la tenencia negociada (Lund, 1996, p. 555). Adicionalmente, los tres países han sido testigos de una reestructuración macroeconómica que ha dado lugar a la retirada sustancial de las subvenciones agrícolas y a la protección de la competencia mundial, lo que ha provocado en parte una caída de los precios de la tierra en estos países.

Por otro lado, los países en cuestión no han adoptado políticas o proyectos concretos de tributación progresiva y programas sistemáticos de titulación de tierra, antes o simultáneos con el programa de RAM. Además, existen algunos componentes del modelo que han sido objeto de mayores revisiones: mientras que el mecanismo flexible de otorgamiento de crédito ha sido adoptado en Brasil, en Colombia y Sudáfrica no se siguió de manera estricta. En Colombia el mecanismo empleado fue

el enfoque de '100 por ciento de concesión'. El 100 por ciento de la concesión otorgada a los beneficiarios es sólo del 70% del valor total del terreno que se va a comprar, y el 30% restante debe ser aportado por los beneficiarios a partir de sus propias fuentes de fondos personales o a través de un crédito. Este sistema es similar al de Sudáfrica, aunque los beneficiarios no tienen que realizar ningún aporte.

El máximo préstamo-subvención por beneficiario es de 11 200 dólares en Brasil, 21 000 dólares en Colombia (Gordillo y Boening, 1999, p. 10; Deininger, 1999, p. 654) y 15 000 rands (posteriormente aumentados a 16 000 rands) en Sudáfrica. En Colombia y Sudáfrica los servicios de ayuda después de la compra de tierra son en su mayoría manejados dentro de los programas agrícolas del gobierno general. Brasil sigue teniendo un programa paralelo de reforma agraria "expropiatorio", mientras que a mediados de los años noventa Colombia seguía teniendo un programa expropiatorio, aunque se venía eliminando gradualmente desde 1996 (Deininger, 1999, p. 669). Por último, mientras que la venta y el alquiler de tierras por parte de los beneficiarios están permitidos en Brasil y Sudáfrica de manera implícita, en Colombia están explícitamente prohibidos.

Cada país ha planteado sus propios objetivos de programa y requisitos financieros. El coste total del Projeto Cédula da Terra (PCT) de Brasil es de 150 millones de dólares, con un préstamo del Banco Mundial de 90 millones y el resto aportado por los gobiernos federal, estatal y municipal brasileños. Su objetivo es beneficiar a 15 000 familias y comprar 400 000 hectáreas de tierra durante un periodo de tres años: 1998-2000. En los próximos cinco años, 2000-2005, un "PCT ampliado", que pretende beneficiar a 50 000 familias al año, abarcará otros trece estados con un posible préstamo de 1 000 millones de dólares del Banco Mundial (Banco Mundial n.d.a)[11]. En Colombia la Ley 160 de 1994 de reforma agraria ha

11 De hecho, ya existe un PCT ampliado desde 2001. Véase Sauer (2002), Banco Mundial (1997a, 1999b).

presupuestado 1 000 000 de hectáreas para ser redistribuidas a 65 000 familias entre 1994 y 1998, con un costo máximo de 21 000 dólares por beneficiario. En Sudáfrica, el LRP-RDP ha fijado redistribuir el 30% de los 99,07 millones de hectáreas de tierras agrícolas del país, es decir, 29 millones de hectáreas, con el objetivo de beneficiar a más o menos 8 millones de hogares entre 1994 y 1999, con un coste máximo de 15 000 rands por beneficiario (Deininger y May, 2000, p. 10). Según el Departamento de Asuntos de la Tierra (DLA, por sus siglas en inglés), los beneficiarios serán los "desfavorecidos y los pobres", entre los que se incluyen los "muy pobres urbanos y rurales, los arrendatarios de mano de obra, los trabajadores agrícolas y los recién llegados a la agricultura" (n.d., p. 4).

Implementación de la política: resultados en Brasil, Colombia y Sudáfrica

Esta sección presenta y examina los resultados recientes de las políticas RAM en tres países, proporcionando la evidencia empírica de mayor importancia para el desarrollo de los argumentos de este artículo[12].

12 Los siguientes documentos inéditos resultaron cruciales para los fines de este trabajo. En el caso de Brasil, la evaluación realizada por Buainain et al. (1999) se centra en los indicadores socioeconómicos, mientras que la realizada por el sociólogo brasileño Zander Navarro (1998) se enfoca en las dimensiones político-institucionales del PCT. Las dos evaluaciones, encargadas por el Banco Mundial, tienen muestras de encuestas bastante grandes (catorce regiones en Buainain et al. y varios estados en Navarro). Por su parte, Groppo et al. (1998) destacan los indicadores socioeconómicos, pero sólo en un estado: Ceará. Los documentos para Colombia son más bien escasos, por lo que este aporte se basa principalmente en Deininger (1999) y Forero (1999), este último consistente en una evaluación de varios municipios piloto encargada por el Banco Mundial. Ambos se centran en los ajustes posteriores realizados en el programa, aunque las referencias «dispersas» a la aplicación original aportan datos sustanciales. En el caso de Sudáfrica, se utilizan principalmente los diversos documentos del Departamento de Asuntos de la Tierra (DLA), las evaluaciones patrocinadas por el Banco Mundial (Deininger et al., 1999; Deininger y May, 2000) y estudios académicos independientes. Las fuentes citadas no tienen un énfasis uniforme ni una gran riqueza de detalles, pero los correspondientes al caso brasileño son los que más detalles aportan a su trabajo. Hay que señalar que la mayoría de estos documentos no publicados no son fácilmente accesibles al público en general. Además, la mayoría de las evaluaciones del BM han concluido, a pesar de los resultados empíricos, a favor del modelo RAM.

Brasil

(i) Logrando acceso a tierras. Los terratenientes le han dado una calurosa bienvenida al PCT, y Navarro (1998, p. 6) considera que exigirán que el PCT sustituya a la reforma agraria impulsada por el INCRA (Instituto de Colonización Rural y Reforma Agraria). Los terratenientes que vendieron sus tierras en el marco del PCT recibieron el 100% de la compra en efectivo. Pero los grandes terratenientes, así como los propietarios de tierras productivas, no vendieron a través del proceso del PCT. Sólo se vendieron las explotaciones pequeñas y medianas subutilizadas y abandonadas (Buainain et al., 1999, p. 39). Las tierras subutilizadas y abandonadas constituyeron el 81,6% de todas las tierras adquiridas mediante el PCT. El resto, las llamadas tierras bien utilizadas o tierras productivas (18,4%), están de hecho plantadas con cultivos de árboles viejos y menos productivos (cacao y café), plagados de enfermedades, y cuyos precios de mercado han bajado radicalmente en los últimos años. En resumen, las llamadas tierras bien utilizadas son las de las explotaciones en quiebra, mientras que la mayoría de las tierras del PCT se encuentran en zonas remotas y menos pobladas, sin acceso por carretera, sin instalaciones de riego y eléctricas, y lejos de los mercados locales (Buainain et al., 1999, p. 71).

Además, los beneficiarios suelen pertenecer a la población rural pobre, pero no son los más pobres entre los pobres, ya que "no han sido 'marginados' ni excluidos de la economía" (Buainain et al., 1999, pp. 19-30/85; comillas originales). La media de los ingresos anuales de los beneficiarios antes del PCT (1998) era de 2 057,82 reales, lo que está por debajo del límite máximo de ingresos exigido por el PCT, que es de 3 312 reales al año (2 880 dólares), pero está por encima del umbral de pobreza nacional, que es de 1 383 reales. No obstante, según los estándares establecidos por el PCT, los beneficiarios no son el "tipo más apto", ya que "no tienen experiencia en el uso de prácticas agrícolas y comerciales 'modernas' [...]" (Buainain et al., 1999, pp. 85, 96; comillas originales). El tamaño medio de las explotaciones por beneficiario es de 27 hectáreas.

En gran medida, el proceso de autoselección de beneficiarios ha sido manipulado por funcionarios del gobierno local, gente de la Iglesia interesada y líderes campesinos de élite. Estas élites locales controlaban la información sobre el proyecto y seleccionaban a los beneficiarios (Navarro, 1998, p. 19). De hecho, Navarro constata que, en algunas regiones, "los frailes son quienes decidían quiénes podían o no formar parte de la asociación que se iba a formar", ya que señala "la manipulación de los campesinos locales... inducidos a formar asociaciones, sin conocer las condiciones del proceso" (Navarro 1998, 15, p. 19). Navarro (1998) observa que "en otros lugares [bajo PCT], los interesados son los campesinos y los liderazgos locales que "eligen" a su antojo los miembros de la asociación y esconden de ellos información importante acerca del PCT. Casi todos los sitios visitados están influenciados en mayor o menor medida por una minoría" (pp. 24-5, 41). Buainain et al. (1999) admiten que "el proceso de [autoselección] [no ha] ocurrido de manera 'pura', y parte de los beneficiarios fueron en realidad 'seleccionados' para participar [...] Los beneficiarios 'seleccionados' fueron aquellos que obtuvieron primero información sobre el programa, o bien buscaban participar o eran invitados y estimulados a ser parte de él" (p. 84; comillas originales).

A esto se le suma que, en la mayoría de los estados evaluados, Navarro (1998) encontró que "las asociaciones tienen una orientación meramente instrumental —para lograr acceso a diferentes proyectos... eran obligados a conformar asociaciones [...] La constitución de asociaciones en los estados visitados ha obedecido a una lógica que amenaza claramente la estructura y la estabilidad del PCT porque no representan los intereses de las personas que están asociadas a ellas" (pp. 21-2, 23). De continuar esta situación, Navarro (1998) considera que "la posibilidad de sostenibilidad de las asociaciones es mínima" (p. 28). Muchos de los beneficiarios, si no la mayoría de los consultados por Navarro, deseaban dedicarse a la agricultura de forma individual, pero los operadores del PCT los desalentaban. Los conflictos internos entre las organizaciones beneficiarias (causados en parte por la manipulación de los beneficiarios provenientes de grupos de campesinos ricos y

otras élites rurales) forzaron a algunos beneficiarios a abandonar las tierras adquiridas (Navarro, 1998, p. 19).

El PCT ha sido implementado en gran medida de manera descentralizada. Sin embargo, a pesar de la promesa de transparencia y responsabilidad, el resultado fue totalmente opuesto: élites locales manipularon el proceso de implementación del programa. Por ejemplo, los funcionarios de gobiernos locales intervenían de manera arbitraria en la selección de los beneficiarios, las tierras a ser adquiridas y sus precios, así como en los tipos de desarrollo a establecer (Buainain et al., 1999, pp. 83-4, 35, 93).

El proceso de compra de tierras del PCT es ciertamente más rápido que el del ya implementado programa INCRA dirigido por el Estado —toma menos de cinco meses en ejecutarse—. Sin embargo, contrario a predicciones anteriores y demandas actuales —y a pesar del 100 por ciento en efectivo del pago a terratenientes— el promedio del precio de la tierra por hectárea bajo los proyectos del PCT fue incluso ligeramente superior que bajo los proyectos INCRA dirigidos por el Estado (en términos reales/al valor actual) a 177.98 reales y 177.02 reales, respectivamente (véase tabla 11 en Buainain et al., 1999, p. 57). Esta conclusión es corroborada por otra evaluación realizada por la FAO en el Estado de Ceará. Pero en la evaluación más reciente, el promedio del precio de la tierra del PCT era entre el 30-50 por ciento más grande que las tierras que fueron adquiridas mediante el programa INCRA (Groppo et al., 1998, pp. 4-5).

Desafortunadamente, los documentos de evaluación del PCT no consideran de manera explícita los impactos del programa en los mercados de tierra y viceversa. Por un lado, se asume teóricamente que debería haber una amplia oferta de tierra en el mercado debido a la caída de los precios (60%) entre 1994 y 1998 (Buainain et al., 1998, p. 8). Esto también se evidencia en lo que Buainain et al. (1999) han dicho: “Aunque la evaluación del estudio no ha llevado a cabo un estudio del mercado de tierra, el equipo encontró que un número de propiedades [vendidas mediante el PCT] habían estado para la venta entre 2 y 3 años”

(p. 49). Sin embargo, a pesar de estas condiciones favorables, los precios de la tierra bajo el PCT no fueron tan bajos, tal y como se había previsto inicialmente. Por otro lado, el impacto de las adquisiciones de tierra en los mercados de tierra parece sugerir un resultado opuesto al esperado. De hecho, el PCT habría podido provocar un incremento en los precios de la tierra.

(ii) Desarrollo de la producción agrícola y de los beneficiarios tras la compra de la tierra. La secuencia de 'planes agrícolas antes de la compra de tierras' parece no haber sido implementada de manera satisfactoria en el PTC y el ritmo de desarrollo muestra no ser tan rápido como fue previsto. Por tanto, los proveedores de servicios de extensión privados se concentraron en las negociaciones de compra de tierras. Además, se sigue recurriendo a los servicios de extensión del gobierno y se espera que sean cruciales en el futuro, ya que el dinero de las subvenciones del PCT resultó ineficiente.

Adicionalmente, las actividades inmediatas tras la transferencia de tierras se centraron en las complejidades del reasentamiento, ya que los beneficiarios se trasladaron a nuevas tierras en las que no tenían asentamientos previos, lo que agotó rápidamente la subvención asignada por beneficiario. Buainain et al. (1999) admiten que, entre comienzos de 1998 y mitad de 1999, "parte de los recursos… fueron destinados a: a) gastos de manutención que consumieron total o parcialmente el monto de 130 reales por mes por familia; b) la construcción o reforma de las residencias; y c) construcción de infraestructura: carreteras, instalaciones de sistemas eléctricos para la recolección y almacenamiento de agua para consumo humano y animal" (pp. 57-8)[13]. Asimismo, el carácter marginal de las tierras adquiridas, su distancia de mercados locales y la ausencia generalizada del acceso a carreteras, instalaciones eléctricas y de irrigación han dificultado, si no imposibilitado la producción agrícola (Buainain et al., 1999, pp. 47-9, 71, 88). Parcialmente, por estas razones, la agricultura comercial diversificada prevista en los planes de explotación no ha

13 Véase una discusión más profunda en Buainain et al. (1999, pp. 40/47, 9, 57-8, 71/90/96, 101) y Navarro (1998, p. 40).

surgido y, en su lugar, la producción de cultivos de subsistencia ha dominado los proyectos de explotación reales (Buainain et al., 1999, pp. 96-103). En términos de crédito e inversión, los resultados no son los esperados. Los beneficiarios no usaron sus títulos de tierra para asegurar préstamos de los bancos a pesar del rápido consumo de las ayudas —y parece no haber indicios de que vayan a hacerlo en el futuro, ya que no hay muestras de que se produzcan inversiones externas—. Finalmente, no hay señales de la existencia de proyectos alternativos/complementarios de medios de vida no agrícolas. De hecho, las opciones de salida para beneficiarios que quieren salir de las asociaciones agrícolas han sido negadas (tal y como se ha indicado anteriormente). Mientras tanto, el rápido desarrollo y el incremento de los ingresos anteriormente previstos parecen imposibles de ocurrir.

Buainain et al. condujeron un estudio de simulación en catorce regiones del PCT para determinar, basados en los planes iniciales de producción agrícola, la futura evolución de los ingresos y la capacidad de los beneficiarios para pagar sus créditos (1999, pp. 96-101). Concluyen que la inmensa mayoría de los beneficiarios podrán pagar sus deudas y superar el umbral de pobreza (en diez de las catorce regiones). Sin embargo, Buainain et al. utilizan R$1 383.00 como punto de referencia para predecir la evolución de los ingresos en el futuro. Esto es cuestionable porque el promedio de los ingresos anuales de los beneficiarios antes del ingreso al PCT era de 2 057.00 reales (Buainain et al. 1999, pp. 24-5). Por lo tanto, este último monto es la cifra que lógicamente debería usarse como punto de referencia para predecir los movimientos futuros de los ingresos, en vez del umbral nacional de pobreza. Si se utiliza el nivel de ingresos de 2 057,82 reales, los propios cálculos de Buainain et al. muestran que nueve de las catorce regiones estudiadas registrarían, de hecho, disminuciones de ingresos, mientras que el resto registraría modestos aumentos. Además, seis de las catorces regiones tienen una alta probabilidad de tener ingresos por debajo de la línea nacional de pobreza. La evaluación desarrollada por la FAO (i.e Groppo et al., 1998, pp. 9-12) en el Estado de Ceará muestra resultados similares.

(iii) Costo del programa y estrategia de financiamiento. El costo total de la reforma por beneficiario ha sido superior a los 11 200 dólares fijados por el PCT. El promedio del costo de la tierra por beneficiario fue de 4 811,09 reales (4 200 USD o cerca de dos quintos del fondo total por beneficiario a una taza de 1,15 Reales = 1USD en 1998 (Buainain et al., 1999, p. 57), pero los gastos no anticipados relacionados con las actividades de reasentamiento drenaron el dinero de las subvenciones destinadas para la producción agrícola. Por ejemplo, sólo las asignaciones diarias de manutención se llevaron 115 dólares, es decir, 1 380 dólares para todo el año de transición antes de que se iniciara la producción agrícola, lo que representa el 20% de la subvención total (7 000 dólares) por beneficiario (11 200 USD menos 4 200 USD del costo de la tierra = 7 000 USD para proyectos de desarrollo). Estos gastos no incluyen los gastos para vivienda e infraestructura básica. De hecho, los operadores del PCT y los beneficiarios han demandado ayuda adicional del Estado. Buainain et al. (1999) admiten que "… la consolidación del programa puede requerir eventualmente un apoyo adicional. El reto es cómo introducir salvaguardas para evitar que los beneficiarios y futuros beneficiarios anticipen el accionar de las instituciones estatales e incorporen su injerencia como una especie de tutela sobre el programa, con las ya sabidas 'consecuencias negativas" (p. 94). Hay dudas sobre si los beneficiarios puedan pagar sus deudas con un interés del 4% anual, exigible a 10 años.

Es muy difícil deducir de lo anterior la conclusión que el programa brasileño de RAM ha sido bendecido con el éxito o es posible, en sus propios términos, que sea exitoso.

Colombia

(i) Logrando acceso a tierras. La subvención generosa a los beneficiarios (un máximo de 21 000 USD por beneficiario) para la compra de tierras en efectivo ha atraído el respaldo completo de terratenientes, quienes en su mayoría eran dueños de tierras marginales, improductivas y vacías, lejos de mercados locales

y sin acceso a buenas carreteras o instalaciones de irrigación (Deininger 1999, p. 669), que vendieron con un pago del 100% en efectivo. Mediante el enfoque basado en la demanda y debido al elevado tope de ingresos exigido (el equivalente a los ingresos derivados de una finca de 15 hectáreas, grande para los estándares colombianos) para participar en el programa, los beneficiarios son campesinos ricos. Esto ha conllevado a lo que Deininger (1999, p. 656) llama la captura del programa por la 'burguesía agraria'. Más adelante, el monto del tope de ingresos fue reducido en un tercio (= una finca de 10 hectáreas). Muchas familias pobres continuaron siendo excluidas del programa, debido a su incapacidad para procesar los volúmenes de papeleo requerido y pagar sus anteriores deudas (Forero, 1999, pp. 4-12). La siguiente afirmación de Deininger es reveladora: dada su limitada capacidad y experiencia, potenciales beneficiarios son generalmente incapaces de seguir los pasos requeridos en una reforma agraria de tipo 'negociado' *sin asistencia*…. Aunque muchos se apresuraron a recibir tierra, su capacidad para negociar o gestionar los recursos era claramente limitada. Además, a pesar de que muchos de los beneficiarios venían de grupos prexistentes, estos grupos eran usualmente basados en coincidencias más que en intereses similares. Su *capacidad para resolver* conflictos internos o para divisar estrategias efectivas para lograr metas comunes era muy *baja o inexistente*. Problemas que inevitablemente surgen en el establecimiento y mantenimiento conjunto de los negocios agrícolas y que posteriormente habrían llevado a *la parálisis o ruptura* de muchos de estos grupos (Deininger, 1999, p. 660).

A su vez, trabajadores agrícolas habituales de las grandes explotaciones negaron la entrada de externos en las tierras recién adquiridas, a pesar de que solamente podían ser vendidas a trabajadores empleados regularmente por el antiguo dueño. Esto resultaría en fincas con un tamaño excesivamente grande por beneficiario (Forero, 1999, pp. 6-18). Además, muchos procesos al interior del programa han sido altamente centralizados a nivel nacional, tales como las evaluaciones de precio y los pagos a los terratenientes. Adicionalmente, la no-transparencia

ha sido un problema central en el proceso, así como la retención de información crucial sobre el programa y los procesos amañados por parte de varios actores. De hecho, Deininger (1999) admite que “la falta de diseminación de la ley ha prevenido un proceso verdaderamente democrático al nivel local" (p. 656). El rápido ritmo previsto para la compra de tierras no se ha materializado. Tras seis años desde su implementación, el programa sólo fue capaz de adquirir menos del 10% del total fijado de un millón de hectáreas entre 1994 y 1998. Y los precios de la tierra no resultaron tan bajos como se esperaba. En muchas áreas, el promedio era de 2.8 millones pesos colombianos por hectárea[14] (calculadas por Forero, 1999, pp. 4-22), lo cual es alto para los estándares de tierras marginales en la Colombia rural.

Además, el gran objetivo del programa ha sido la tierra improductiva y vacía. Sin embargo, la mayoría de esta tierra corresponde a pastizales que comprometen el 75% del total del potencial de tierra para cultivo (Forero, 1999), con lo cual el sector ganadero continúa siendo uno de los mayores receptores de los subsidios estatales, por lo que, de acuerdo al análisis de la RAM, el mercado de tierras en este sector se encuentra distorsionado. Pero existe una amplia oferta de tierras, de acuerdo a los defensores de la RAM, especialmente porque hay vastas extensiones de tierras vacías como resultado de la violencia sin pausa en el campo, pero también debido a las extensiones ganaderas improductivas y subutilizadas (Deininger, 1999)[15]. En consecuencia, en términos del mercado de tierras, si bien los elevados niveles de precios de la tierra pueden explicarse por la confabulación entre terratenientes —campesinos ricos— y el gobierno local para sobrevaluar la compra (Deininger, 1999), el mecanismo de concesión de dinero en efectivo también habría podido provocar aumentos en los precios de la tierra.

14 Este es el equivalente a más o menos 1 000USD, bajo una tasa de cambio bruta de 1USD = 2 800 pesos colombianos para ese periodo.

15 Véase Kay (2001) para una discusión relacionada con la violencia en el campo colombiano.

(ii) Desarrollo de la producción agrícola y de los beneficiarios tras la compra de la tierra. La secuencia de "planes de explotación agrícola antes de la compra de tierra" parece no haber operado en el programa colombiano. El paquete de ayuda de servicios se incorpora dentro de los programas agrícolas del gobierno nacional, mientras que los servicios de extensión continúan en gran medida controlados por agencias nacionales a través de las cuales los beneficiarios del programa de RAM intentan solicitar apoyo. Sin embargo, las tierras marginales compradas necesitan de recursos sustanciales para convertirse en productivas, por lo que, claramente, el desarrollo tras la compra de tierras no es tan rápido como se preveía y en definitiva es incierto. Mientras tanto, no hay indicios de que los beneficiarios hayan usado sus títulos de tierras para asegurar préstamos bancarios, tampoco de la entrada de inversiones externas. En pocos años tras el comienzo del programa, muchas propiedades redistribuidas fueron consideradas un fracaso (World Bank, 1997c, pp. 1-5; Deininger, 1999, p. 661).

(iii) Costo del programa y estrategia de financiamiento. El concepto de paquete flexible de préstamo-subvención no se siguió de manera estricta. En cambio, el Estado concede a cada beneficiario una subvención fija que corresponde al 70% del costo total de la compra de tierras. El 30% restante será aportado por el beneficiario como contrapartida (se supone que esta debe obtenerla de sus ahorros o de préstamos bancarios). El máximo de subvención era de 21 000USD por beneficiario. Este mecanismo de financiación ha tenido como consecuencia la sobrevaluación generalizada de las tierras, en comparación con el programa anterior de reforma agraria dirigido por el Estado y aplicado por el INCORA (el organismo estatal encargado de aplicar la reforma agraria). Tal y como lo explica Deininger:

> Los terratenientes en muchas instancias han exagerado el precio de la tierra, ***y al cubrir todo el valor de la tierra con la subvención del 70%, se obtuvo un elemento de subsidio del 100%***. En consecuencia, en 1996 el precio de la tierra adquirida mediante 'intervención directa del Estado' por el INCORA (con un presupuesto residual) era ***inferior*** al precio

> de la tierra adquirida por los beneficiarios del programa de reforma agraria asistida por el mercado, 'negociada' en el mercado abierto, llevando a un descontento generalizado y a demandas para volver al paradigma intervencionista (Deininger, 1999, p. 669; énfasis propio).

El tenebroso desarrollo del programa de RAM en Colombia hizo que el Banco Mundial tuviera que intervenir directamente (World Bank, 1997c, pp. 1-5). Desde 1997, el Banco ha extendido el crédito al gobierno colombiano, pero concentrándose solamente en pocas municipalidades para pilotear algunas de las medidas correctivas sugeridas. En las áreas del piloto se incluyó el mecanismo de financiación flexible de crédito-subvención, se exigió a los gobiernos locales participantes la elaboración de planes integrales de reforma agraria antes de poder recibir la financiación del proyecto y se incorporaron al piloto otros componentes del modelo RAM. Es en este punto en el que se introdujo la política de relación 3 a 1 entre oferta y demanda de tierra (Deininger, 1999, p. 659; Gómez, 1999, p. 11). El Banco Mundial prestó 300 000USD en 1997 para el proyecto piloto en cinco municipios, con un costo total de 800 000USD (World Bank, 1997c).

Las evaluaciones iniciales parecían haber generado esperanza entre los representantes del modelo RAM, especialmente entre quienes argumentaban que en algunas áreas el precio de la tierra había sido reducido de 2.8 millones COP por hectárea a 2 millones COP. Sin embargo, mientras que los proyectos de desarrollo han sido considerados mejores que los anteriores, el predominio de la agricultura para la subsistencia sigue siendo objeto de preocupación para los defensores de la RAM (Forero, 1999, pp. 1-22). La extensión de servicios privatizada ha sido incorporada en las comunidades piloto, pero el costo promedio es escalofriante: 1 800USD por beneficiario (Deininger, 1999, p. 660). Además, el valor de la formación para el desarrollo de habilidades que se ha impartido a los beneficiarios es altamente cuestionable (Forero, 1999). Aún el componente de crédito del programa continúa siendo un problema. Tal y como subraya Forero, "el sentimiento general de los beneficiarios es que

"el crédito no es ni rápido, ni a tiempo, ni barato" (1999, p. 7). Finalmente, la observación hecha por Deininger en cuanto al impacto del requisito organizacional entre beneficiarios del piloto en los municipios es igualmente reveladora: "En efecto, una de las conclusiones más sorpresivas del piloto fue que prácticamente todos los grupos [de campesinos] que habían existido inicialmente fueron disueltos y sustituidos por nuevos, que se basaban más en intereses comunes (por ejemplo, un sistema de producción en específico) o en la complementariedad de las experiencias" (1999, p. 670, n. 27). Esto sugiere que organizaciones comunitarias en donde el 'capital social' fue construido lentamente en el tiempo, habría sido debilitado por la orientación del proyecto organizando la iniciativa del programa RAM. Por lo tanto, aunque el Banco Mundial tiene esperanzas con respecto al proyecto piloto, al final no está del todo claro cómo los ajustes administrativos podrían introducir cambios en el programa, especialmente porque la evaluación del piloto encargada por el Banco Mundial (Forero, 1999) ha abarcado muy pocos sitios de ejecución del proyecto.

La experiencia de RAM en Colombia ha demostrado no ser más exitosa que en Brasil, y no parece tener más esperanzas de éxito en el futuro.

Sudáfrica

(i) Logrando acceso a tierras. Los propietarios de tierra en Sudáfrica le han dado la bienvenida a la reforma agraria basada en el mercado, especialmente en la medida que el Programa de Desarrollo Rural tiene tres componentes principales: reforma agraria, restitución y tenencia de la tierra/ arrendamiento. Entre estos componentes los propietarios pueden "elegir" qué opción tomar[16]. De acuerdo a Levin y Weiner (1997) "*la inmensa*

16 En Sudáfrica, aproximadamente 87% de la tierra agrícola está en manos de 67 000 agricultores blancos y acomoda una población total de 5.3 millones. El 71% restante de población, que es predominantemente negro, vive en el 13% de las tierras de alta densidad de área, las antiguas tierras originarias (van Rooyen y Njobe-Mbuli, 1996, p. 461).

mayoría de las personas que quieren tierras entienden la reforma agraria en el contexto de restitución" (p. 257; énfasis original), y la última implicaría reclamaciones sobre plantaciones y explotaciones agrícolas comerciales de blancos (Levin y Weiner 1997; DLA, n.d.). En consecuencia, al declarar la mayor parte de tierra productiva bajo el programa de reforma agraria (LRP) en vez de bajo el programa de restitución (o porque el RDP en efecto les proporciona a agricultores blancos la opción de evadir la restitución), más el 100% del pago en efectivo, la mayoría de agricultores comerciales blancos han abrazado el enfoque RAM (Levin y Weiner, 1997). De hecho, los logros en restitución (y la reforma de la tenencia/arrendamiento) del programa RDP han sido insignificantes (Lahiff, 2001).

Para seleccionar a los pobres, el tope de ingreso impuesto por el LRP-RDP de entrada al programa es de 1 500 rand por mes, y por esto el proceso de autoselección no es exactamente operativo, porque cualquiera que tenga un ingreso menor a este monto es, en principio, elegible para una subvención para adquirir tierra. Sin embargo, el 25% de los beneficiarios tienen ingresos superiores al umbral de pobreza (Deininger y May, 2000, p. 14), lo que indica que los no-pobres se han aprovechado del programa. Además, el 71% del total de los beneficiarios están organizados en las asociaciones obligatorias que, a su vez, operan las explotaciones agrícolas compradas (Deininger y May, 2000, p. 12). El tamaño de estas asociaciones varía geográficamente, con un promedio nacional de 25 hogares miembros (DLA, 2000). Como en Brasil y Colombia, los conflictos internos entre beneficiarios de estas organizaciones son generalizados y usualmente relacionados con los intentos de algunos beneficiarios de élite de controlar la organización y sus decisiones (Deininger y May, 2000, p. 12).

El LRP-RDP fue diseñado como un programa descentralizado, pero, en la realidad, este ha sido altamente centralizado con las aprobaciones del proyecto hechas en las oficinas nacionales del Departamento de Asuntos de Tierras (Department of Land Affairs –DLA). Tan solo recientemente fue tomada la decisión de

descentralizar completamente la operación del programa "integrando la reforma agraria y las estructuras de gobierno provinciales y locales" (DLA, 1999a, p. 40; 1999d). Además, el proceso de LRP-RDP no ha sido transparente y los representantes de la RAM señalan "asimetrías de información considerables" en el programa (Deininger y May, 2000, p. 13; Deininger et al., 1999). Mientras tanto, completar la compra de tierras lleva 14 meses o más. En consecuencia, el objetivo de redistribuir 29 millones de hectáreas entre 1995 y 1999, a más o menos 8 millones de hogares, solamente ha logrado transferir 480 000 hectáreas a 200 000 hogares. Este resultado constituye el 1,5% del total de áreas objetivo y 2,5% del total de pobres rurales objetivo. A su vez, el precio promedio nacional de la tierra era de 267 rands por hectárea, pero no existen reformas agrarias pasadas o paralelas (dirigidas por el Estado) para comparar con este precio[17]. La naturaleza y ritmo lento de la redistribución de tierra es ahora cuestionada al interior del gobierno y severamente criticada por las ONG (Hlatshwayo, 2001; Lahiff y Cousins, 2001)[18].

Los precios de la tierra en Sudáfrica han 'disminuido dramáticamente' a la luz de los programas macroeconómicos y de liberalización de la agricultura, en los cuales la mayoría de subsidios han sido retirados, aunque algunos subsidios de crédito permanecen (van Zyl, 1996, p. 604). Por tanto, "se ha producido un considerable incremento en la oferta de tierra en el mercado" (Deininger y May, 2000, p. 5) y por ello precios más bajos de la tierra, aunque hayan pistas de una posible sobrevaluación generalizada en la compra de tierras (Murray, 1996, p. 243).

(ii) Desarrollo de la producción agrícola y de los beneficiarios tras la compra de la tierra. El LRP-RDP no cuenta con un fondo integrado de apoyo al desarrollo posterior a la transferencia de tierra,

17 Referirse a DLA (2000, 1999a, 1999c, 1998, 1997).

18 Para finales de 1999, el DLA decidió reducir los objetivos a 15% del total de la tierra de cultivo para redistribución entre los cinco años siguientes (DLA, 1999a, p. 2). Esto significa un total objetivo a cinco años de 4.35 millones de hectáreas del 2000 al 2005, con una capacidad anual 0.87 millones de hectáreas. Aunque se trata de una reducción considerable del objetivo original y de la intención del RDP, las cifras del objetivo ajustado siguen siendo superiores a los logros de la DLA en los últimos cinco años.

ya que esta responsabilidad recae en otros organismos estatales. Esto significa que el DLA persiste en la compra de tierras sin planes previos de desarrollo agrícola y en una clara intervención de desarrollo tras la compra. Dada la falta de coordinación entre las agencias, la inmediata consolidación de las tierras adquiridas es improbable que ocurra tan rápido como se asumía en el modelo RAM. En algunos casos han surgido conflictos entre agencias, puesto que el Departamento de Agricultura ha tenido un sesgo pro agricultura de gran escala moldeado durante el régimen de Apartheid. Sin embargo, una 'planeación de la subvención' equivalente al 9% del costo total del proyecto es suministrada a beneficiarios cualificados antes de la compra de tierras. Pero, en la mayoría de las ocasiones, los proveedores de los servicios de extensión tienen antecedentes y agendas cuestionables (Deininger, 1999, p. 666) y la calidad de estos servicios es sospechosa. Por ejemplo, el DLA encontró que el 90% de todos los proyectos que estaban ejecutándose tenían poca o ninguna correspondencia con los planes anteriores y los proyectos actuales[19]. Además, el muy bajo promedio del tamaño máximo de la tierra que la subvención puede comprar —2,61 hectáreas por beneficiario— no resulta prometedora para el desarrollo a corto o largo plazo (Kepe y Cousins, 2002).

Al mismo tiempo, y parcialmente debido a la ausencia de una estrategia sistemática tras la transferencia de tierras y recursos al interior del DLA, el crédito no llegó y es poco probable que lo haga a gran escala, salvo para unos pocos grupos que pudieron forjar acuerdos de empresa conjunta con inversores externos (Deininger et al., 1999, p. 14). Sin embargo, estas empresas conjuntas necesitan algún tipo de protección por parte del Estado o de otros grupos favorables a la reforma, para que las condiciones de los contratos no sean desiguales, sobre todo cuando existe el peligro real de que "los agricultores blancos en quiebra que quieren sanear sus balances mediante la subvención de reforma agraria intenten aprovecharse de la situación y manipularla a su favor" (Deininger et al., 1999).

19 Citado en Deininger et al. (1999, p. 17).

(iii) Costo del programa y estrategia de financiamiento. El mecanismo flexible de subvención y crédito no ha sido adoptado. Se concede una subvención única de 15 000 rand (más adelante aumenta a 16 000 rand) a todos aquellos con un ingreso mensual por debajo de los 1 500 rand. La subvención de 16 000 rand parece baja en comparación con el precio fijado por los propietarios. Por ello, el tamaño promedio de las explotaciones incluidas en el programa resultó siendo de 2,67 hectáreas por beneficiario, lo cual es bajo. Sin embargo, ya en el 2000 se habrían introducido modificaciones significativas y un mecanismo de ajuste en el que el gobierno subsidiaba el 70, 40 y 20% del valor de los proyectos de menor, mediana y gran escala respectivamente, en el que todos los tipos de tierras podían recibir financiación, incluidas las comunales o de copropiedad dedicadas a la agricultura comercial (DLA, 2000, p. 2). El impacto de estos ajustes aún está por evaluarse. Mientras tanto, los costos totales proyectados entre 1995 y 2002 son de 2 136 billones de rands. Las condiciones fiscales actuales de Sudáfrica requieren apoyo de agencias multilaterales y bilaterales de asistencia para el desarrollo en forma de préstamos o donaciones para el LRP-RDP –pero esto sólo se ha traducido en pequeños montos (DLA, 2000, en Lahiff, 2001, p. 1).

La tabla 2 resume los aspectos más importantes de la implementación y los resultados del modelo RAM en Brasil, Colombia y Sudáfrica.

Tabla 2. Resultados más destacados de la aplicación de la RAM

Temas	Brasil	Colombia	Sudáfrica
Logrando acceso a tierras Vendedores voluntarios	Apoyo generalizado de los terratenientes.	Apoyo generalizado de los terratenientes.	Apoyo generalizado de los agricultores comerciales blancos.
Compradores voluntarios	Los ingresos medios de los beneficiarios antes de la entrada son superiores al umbral de pobreza; los líderes campesinos de élite tomaron el control de las organizaciones.	Beneficiarios: 'burguesía agraria', quienes tomaron control del programa.	25% de los beneficiarios por encima de la línea de pobreza.

Temas	Brasil	Colombia	Sudáfrica
Descentralizada	Sustancialmente descentralizada, pero manipulada por gobiernos locales y otras élites; generalmente no transparente, no responsable.	Altamente descentralizada; los procesos fueron manipulados por élites locales sobrevaluando las tierras; generalmente no transparente, no responsable.	Altamente centralizada y procesos no transparentes, no responsables.
Precios de la tierra	No fueron tan bajos como se esperaba, resultaron más altos que en el programa dirigido por el Estado.	Sobrevaluo masivo de los precios de la tierra; precios más altos que en el modelo dirigido por el Estado.	No existe otra reforma agraria para poder comparar, pero presentó posible sobrevaluo de las tierras
Mercado de tierras	Precios deprimidos (disminución del 60% entre 1994 y 1998), pero precios elevados en el PCT, no hay impuesto progresivo sobre la tierra, no hay programa de titulación de tierras.	Precios deprimidos antes de la RAM, pero se incrementaron después de esta, no hay impuesto progresivo sobre la tierra, no hay programa de titulación de tierras.	Precios deprimidos, pero altos bajo el LRP-RDP, no hay impuesto progresivo sobre la tierra, no hay programa de titulación de tierras.
Desarrollo de la producción agrícola y de los beneficiarios tras la compra de la tierra. Secuencia y ritmo de desarrollo	El enfoque de 'planes agrícolas antes de la compra de tierra' no es implementado satisfactoriamente, ritmo de desarrollo lento e incierto, servicios de extensión privatizados y con baja calidad.	El enfoque de 'planes agrícolas antes de la compra de tierra' no es implementado satisfactoriamente; ritmo de desarrollo lento e incierto; servicios de extensión dentro del programa general del gobierno.	El enfoque de 'planes agrícolas antes de la compra de tierra' no es implementado satisfactoriamente; ritmo de desarrollo lento e incierto; servicios de extensión dentro del programa general del gobierno.
Crédito e inversión	Sin evidencia*	Sin evidencia*	Bajo, en casos aislados.
Opciones de salida	Negadas (no se puede salir de las asociaciones agrícolas).	No hay evidencia de opciones de salida sistemáticas.	No hay evidencia de opciones de salida sistemáticas.
Financiamiento Préstamo flexible	Implementado, pero falló en alcanzar sus objetivos.	No implementado; método usado: 70% del precio de la tierra en una subvención del 100% (el 30% restante proviene del beneficiario).	No implementado; método usado: 100% de la subvención para la compra de la tierra, pero no hay subvenciones para proyectos de desarrollo agrícola.
Costo del programa	11 200USD/ beneficiario; insuficiente.	21 000USD/ beneficiario; subsidio insuficiente para la compra de tierra (nada para proyectos de desarrollo agrícola).	16 000R/beneficiario; insuficiente para la compra de tierras (nada para proyectos de desarrollo agrícola).

* Los documentos internos del Banco Mundial y otros estudios iniciales sobre estos programas no mencionan el desempeño de los proyectos en materia de crédito e inversión, a pesar de su predominancia en el modelo teórico. Es altamente probable que las predicciones iniciales en esta materia tampoco se hayan materializado.

Conclusiones

El anterior análisis sobre la implementación de la RAM en Brasil, Colombia y Sudáfrica proporciona suficiente material empírico que permite reexaminar las premisas básicas de la reforma agraria de mercado.

Los principales defensores de la RAM han admitido que los resultados iniciales de la aplicación en Sudáfrica y Colombia han quedado, en mayor o menor medida, por debajo de las expectativas del principio. Sin embargo, estas deficiencias se las atribuyen a razones técnicas y administrativas, y mantienen la relevancia de las premisas fundamentales del modelo.

Estamos en desacuerdo y cuestionamos las suposiciones centrales de este modelo por las siguientes razones:

Primero, la premisa implícita de que campesinos y terratenientes se comportarán de manera determinada, supuestamente 'racional', dadas las normas institucionales adecuadas y los incentivos, puede no ser cierta en la mayoría de los contextos rurales. Por ejemplo, la evidencia empírica de Brasil, Colombia y Sudáfrica pone en serio cuestionamiento el supuesto que los terratenientes reducirán el precio de compra por su tierra, cuando se trata de una transacción con un pago al contado del 100% del valor en el mercado de la tierra. De hecho, la mayoría de los propietarios intentaron, con éxito, sobrevaluar la transacción para la venta de sus tierras. El precio 'fijo' de la tierra (o "la fijación") en el campo de los países en desarrollo está determinado hoy por poderes de clase y políticos, de una manera que no es reconocida por los defensores de la RAM. La política desempeña un papel fundamental y el poder de las clases dominantes para influenciar en el precio fijado a la tierra, sin considerar su precio económico real, es determinante. Por otro lado, campesinos pobres sin tierra no tienen el poder para manipular y disminuir los precios de la tierra, así lo deseen y lo hayan intentado (Riedinger et al., 2001). Además, la relación 3 a 1

requerida en la oferta-demanda de tierra ciertamente no existe en muchas partes del mundo rural.

Segundo, y relacionado con esto, la premisa de la RAM de que los campesinos (usualmente vistos como una masa homogénea) y los terratenientes pueden convertirse en compradores y vendedores voluntarios, y pueden negociar de manera libre y justa, ignora la naturaleza y las dinámicas de las relaciones políticas y de poder que existen en la mayoría de las áreas rurales de los países en desarrollo. La premisa consiguiente de que el suministro de información y asistencia financiera son suficientes para corregir la actual distribución asimétrica de poder entre clases dominantes terratenientes y clases subordinadas pobres no se encuentra validada por la evidencia recolectada en Brasil, Colombia y Sudáfrica. La articulación efectiva de las clases subordinadas pobres requiere de poder político, porque la mayoría de casos de procesos de organización, elaboración y articulación de demandas están limitados por el propio entorno político y social que necesitan las demandas basadas en la tierra de los pobres. Más concretamente, los pobres rurales exigen tierra, pero es usualmente difícil para ellos articular de manera efectiva estas exigencias, porque su ausencia de poder político se deriva de su posición de clase. Muchos hogares pobres probablemente tiendan a retirar sus exigencias previas (y superiores) sobre predios agrícolas específicos, debido a su fracaso al articular de manera efectiva sus demandas bajo las condiciones fijadas por los programas de RAM. De manera más general, el modelo RAM tiende a disminuir la importancia de la desproporcionada distribución del poder político entre distintos grupos sociales interesados en la tierra. Esto es un asunto crucial, especialmente porque el centro de los procesos del modelo RAM está en la 'negociación' entre partes en las que hay asimetrías de poder de clase y, por ello, de poder político. Es inconcebible que campesinos pobres sin tierra puedan tener el mismo poder de negociación que un terrateniente rico, en una conciliación por la compra de tierras.

Tercero, el supuesto de que la descentralización garantiza transparencia, responsabilidad, eficiencia administrativa y una rápida

implementación de la política es altamente cuestionable, y más especialmente en el contexto de reformas redistributivas como la reforma agraria. La política rural en la mayoría de países en desarrollo hoy es un entramado de 'enclaves locales autoritarios' (Fox, 1990). En este contexto, la literatura crítica sobre descentralización es rica en perspectivas relevantes para las discusiones actuales sobre reforma agraria. Debemos también considerar ejemplos de otros contextos, distintos a los que fueron analizados anteriormente. En Perú, en los años 1920, Mariátegui simpatizaba con las provincias en oposición al centralismo, pero argumentaba que mientras los terratenientes tradicionales de la sierra mantuvieran el poder a nivel regional y local, la descentralización no podría resolver los problemas sociales y económicos presentes en estas zonas (1952, citado en Slater, 1989, p. 511). Dos décadas atrás, Griffin (1980) advertía que "es previsible, inclusive altamente probable, que el poder local sea mayoritariamente concentrado, más elitista y aplicado más agresivamente contra los pobres, en comparación con el centro" (p. 225). Más recientemente, Manor (1997) señalaba que "la descentralización potencia ámbitos que son dominados por menos grupos, más no los hace más proclives a la redistribución que los grupos que dominan en niveles más altos" (p. 11). No obstante, los defensores de la RAM parecen haber ignorado las realidades políticas rurales y locales en países en desarrollo que han sido ya descritas por académicos a lo largo del tiempo. El modelo RAM parece tratar de aislar los asuntos técnicos y administrativos en la implementación de la política y el proyecto, de los contextos políticos entre los que los operadores y clientes de la RAM se encuentran inmersos. Pero, tal y como lo explica Boone, los esquemas de descentralización no pueden ser tratados como dispositivos técnicos neutrales que pueden ser implementados sin restricciones, como si no existiera un contexto social prexistente: "los gobiernos pueden tener importantes intereses en los agentes del poder establecidos y en las jerarquías sociales y políticas locales que pueden ir más allá del alcance del Estado" (1998, p. 25; Bernstein, 1998). En la RAM es probable que en la compraventa voluntaria de tierra los funcionarios locales que deben mediar en las negociaciones de compra sean los mismos terratenientes

que quieren vender su tierra en el programa. Por ello, la premisa de la RAM que la descentralización afectará y acelerará la redistribución de la tierra y que, además, hará el proceso transparente y responsable parece no tener una base empírica sólida, tal y como se ha mostrado parcialmente en las experiencias de Brasil, Colombia y Sudáfrica.

La reforma agraria —una verdaderamente redistributiva y basada en los hermanados principios de desarrollo económico y justicia social— sigue siendo urgente y necesaria en la mayoría de países en desarrollo. Pero el mercado, tal y como es defendido en el modelo RAM, no puede desempeñar una función redistributiva de la misma manera que puede hacerlo el Estado. La evidencia empírica de la implementación inicial del modelo RAM en Brasil, Colombia y Sudáfrica sugiere que este, simplemente, no es funcional en la manera en que sus defensores lo propusieron. Es bastante claro que los resultados recientes no son los mismos que predecían los defensores del modelo RAM. Si el modelo no está funcionando en países como Brasil, Colombia y Sudáfrica, es simplemente improbable que funcione en otros lugares.

Referencias

Banerjee, Abhijit. (1999). *Land reforms: Prospects and strategies*. Massachusetts Institute of Technology.

Bernstein, Henry. (1998). 'Social Change in the South African Countryside? Land and Production, Poverty and Power'. *Journal of Peasant Studies, 25*(4), 1-32.

Binswanger, Hans y Deininger, Klaus. (1996). South African land policy: The legacy of history and current options. In Johan Van Zyl, Johann Kirsten y Hans P. Binswanger (Eds.), *Agricultural land reform in South Africa: Policies, markets and mechanisms* (pp. 64-103). Oxford University Press.

Binswanger, Hans y Deininger, Klaus. (1997). *Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries*. World Bank Group. https://elibrary.worldbank.org/action/showPublications?SeriesKey=prwp.

Binswanger, Hans. (1996a). The political implications of alternative models of land reform and compensation. In Johan Van Zyl, Johann Kirsten y Hans P. Binswanger (Eds.), *Agricultural land reform in South Africa: Policies, markets and mechanisms* (pp. 139-146). Oxford University Press.

Binswanger, Hans. (1996b). Rural development and poverty reduction. In Johan Van Zyl, Johann Kirsten y Hans P. Binswanger (Eds.), *Agricultural land reform in South Africa: Policies, markets and mechanisms* (pp. 147-160). Oxford University Press.

Boone, Catherine. (1998). State-Building in the african countryside: Structure and politics at the grassroots. *Journal of Development Studies, 34*(4), 1-31.

Borras, Saturnino Jr. (2002). Towards a better understanding of the market-led agrarian reform in theory and practice: Focusing on the brazilian case. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, (1) 32-51.

Bryant, Coralie. (1996). Strategic change through sensible projects. *World Development, 24*(9), 1539-1550.

Buainain, Márcio Antonio; da Silveira José Maria y Teófilo, Edson. (1998). *Agrarian reform, development and participation: A discussion of necessary and possible transformations* [unpublished document].

Buainain, Márcio Antonio; da Silveira, José Maria; Souza, Hildo Meireles y Magalhães, Marcelo. (1999). *Community-based land reform implementation in*

Brazil: A new way of reaching out the marginalized? Instituto de Economía de la Universidad de Campinas. http://www.gdnet.org/bonn99/confpapers.f1ml

Byres, Terence J. (Ed.). (1983). *Sharecropping and Sharecroppers*. Autor.

Carter, Michael y Mesbah, Dina. (1993). Can land market reform mitigate the exclusionary aspects of rapid agro-export growth? *World Development, 21*(7), 1085-1100.

Carter, Michael y Salgado, Ramón. (2001). Land market liberalization and the agrarian question in Latin America. In Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Elisabeth Sadoulet y Jean-Philippe Platteau (Eds.), *Access to land, rural poverty and public action* (pp. 246-278). Oxford University Press.

De Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth. (1989). A study in resistance to institutional change: The lost game of latin american land reform. *World Development, 17*(9): 1397-1407.

De Janvry, Alain; Sadoulet, Elisabeth y Wolford, Wendy. (2001). The changing role of the State in latin american land reforms. In Alan de Janvry, Gustavo Gordillo, Elisabeth Sadoulet y Jean-Philippe Platteau (Eds.), *Access to land, rural poverty and public action* (pp. 279-303). Oxford University Press.

Deininger, Klaus y Binswanger, Hans. (1999). The evolution of the World Bank's land policy: Principles, experience and future challenges. *World Bank Research Observer, 14*(2): 247-276.

Deininger, Klaus y May, Julian. (2000). *Is there scope for growth with equity? The case of land reform in South*

Africa. School of Development Studies, University of Kwazulu-Natal.

Deininger, Klaus. (1999). Making negotiated land reform work: Initial experience from Colombia, Brazil and South Africa. *World Development, 27*(4): 651-672.

Deininger, Klaus; Naidoo, Indran; May, Julian; Roberts, Benjamin y van Zyl, Johan. (1999). *Implementing "market-friendly" land redistribution in South Africa: Lessons from the first five years*. Global Development Network Conference.

DLA, n.d. White Paper. Department of Land Affairs document [DLA]. (1997). *Annual Report, 1996*.

Department of Land Affairs document. (1998). *Annual Report, 1997*.

Department of Land Affairs document. (1999a). *Annual Report, 1998.*

Department of Land Affairs document. (1999b). *Speech of Derek Hanekom, Minister for Agriculture and Land Affairs on the occasion of the opening of the Land Lives Expo, Pretoria, 10 May 1999.*

Department of Land Affairs document. (1999c). *LandInfo December 1998–February 1999 Issue*.

Department of Land Affairs document. (1999d). *Land Affairs General Amendment Act, 61 of 1998*.

Department of Land Affairs document. (1999e). *Grants and services of the Land Reform programme.* Version 3.

Department of Land Affairs document. (2000). *Annual Report, 1999.*

El-Ghonemy, Mohamad Riad. (2001). The political economy of market-based land reform. In Krishna Ghimire (Ed.), *Land reform and peasant livelihoods* (pp. 105-133). ITDG Publishing.

Forero, Roberto. (1999). *Evaluación de proyectos piloto de reforma agraria en Colombia: Informe preliminar, junio 15 de 1999* [documento inédito]. World Bank.

Fox, Jonathan (Ed.). (1990). *The challenges of rural democratisation: Perspectives from Latin America and the Philippines*. Frank Cass.

Franco, Jennifer. (1999). Market-assisted land reform in the Philippines – Round two: Where have all the critics gone? *Conjuncture, 11*(2): 1-8.

Ghimire, Krishna. (Ed.). (2001). *Land reform and peasant livelihoods*. ITDG Publishing.

Gómez Jiménez, Alcides. (1999). *La reforma agraria en Colombia al finalizar el milenio*. http://www.colombia-thema.org/nov999/gomez.html

Gordillo de Anda, Gustavo y Boening, Frank. (1999). *Latin American land reforms in the 1990s*. Paper presented at the Workshop on Land: New Context, New Claims, New Concepts, organized by CEDLA, Amsterdam, May 1999.

Gordillo de Anda, Gustavo. (1997). *The reconstruction of rural institutions*. Food and Agriculture Organisation.

Griffin, Keith. (1980). Economic development in a changing world. *World Development, 9*(3): 221-226.

Groppo, Paolo; Mora Corrales, Hernán; Hurtado, Adolfo; Vegro, Celso Luis; Costa Pereira, José Kleber; de

Aquino Pereira, Luis Carlos; Candido, Maria Leuda y Gomes Marques, Armando. (1998). *Avaliacão Sintètica do Projecto Cédula da Terra*. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Hlatshwayo, Zakes. (2001). Land reform in South Africa: Market-based approach. In Horacio Morales, James Putzel, Francisco Lara Jr., Eddie Quitoriano y Aurea Miclat-Teves (Eds.), *Power in the Village* (pp. 205-412). University of the Philippines Press.

Kay, Cristóbal. (1998). Latin america's agrarian reform: Lights and shadows. *Land Reform2*, (9-31).

Kay, Cristóbal. (2001). Reflections on rural violence in Latin America. *Third World Quarterly, 22*(5), 741-775.

Kepe, Thembela y Cousins, Ben. (2002). *Radical land reform is key to sustainable rural development in South Africa*. University of Western Cape.

Lahiff, Edward y Cousins, Ben. (2001). The land crisis in Zimbabwe viewed from south of the Limpopo. *Journal of Agrarian Change, 1*(4): 652–666.

Lahiff, Edward. (2001). *Land reform in South Africa: Is it meeting the challenge?* University of Western Cape.

Levin, Richard y Weiner, Daniel (Eds.). (1997). *"No more tears…". Struggles for land in Mpumalanga, South Africa*. Africa World Press.

Lund, Susan. (1996). An overview of the land reform pilot programme. In Johan van Zyl, Johann Kirsten y Hans P. Binswanger (Eds.), *Agricultural land reform in South Africa: Policies, markets and mechanisms* (pp. 547–562). Oxford University Press.

Manor, James. (1997). *The promise and limitations of decentralisation, Parts 1-4*. Paper presented at the FAO Technical Consultation on Decentralisation and Rural Development, Rome, 16-18 December 1997.

Murray, Colin. (1996). Land reform in the Eastern Free State: Policy dilemmas and political conflicts. *The Journal of Peasant Studies, 23*(2-3): 209-244.

Navarro, Zander. (1998). *The "Cédula da Terra" Guiding Project – Comments on the social and political-institutional conditions of its recent development*. World Bank.

Putzel, James. (2002). The politics of partial reform in the Philippines. In V.K. Ramachandran y Madura Swaminathan (Eds.), *Agrarian studies: Essays on agrarian relations in less-developed countries* (pp. 213-229). Tulika Books.

Riedinger, Jeffrey; Wang, Wang-Ying y Brook, Karen. (2001). Market-based land reform: An imperfect solution. In Horacio Morales, James Putzel, Francisco Lara Jr., Eddie Quitoriano y Aurea Miclat-Teves (Eds.), *Power in the village* (pp. 363–378). University of the Philippines Press.

Sadoulet, Elisabeth; Murgai, Rinku y de Janvry, Alain. (1988). *Access to land via land rental market*. Paper prepared for the WIDER Land Reform Project Conference, 27-29 April 1998, Santiago, Chile.

Sauer, Sergio. (2002). *A ticket to land: The World Bank's market-based land reform in Brazil*. Paper presented at the International Conference on the World Bank's market-based land reform, held in Washington DC, April 2002, organized by the Foodfirst Institute.

Slater, David. (1989). Territorial power and the peripheral state: The issue of decentralisation. *Development and Change, 20*(3), 501–531.

van den Brink, Rogier; de Klerk, Mike y Binswanger, Hans. (1996). Rural livelihoods, fiscal costs and financing options: A first attempt at quantifying the implications of redistributive land reform. In Johan Van Zyl, Johann Kirsten y Hans P. Binswanger (Eds.), *Agricultural land reform in South Africa: Policies, markets and mechanisms* (pp. 423–460). Oxford University Press.

van Rooyen, Johan y Njobe-Mbuli, Bongiwe. (1996). Access to land: Selecting the beneficiaries. In Johan Van Zyl, Johann Kirsten y Hans P. Binswanger (Eds.), *Agricultural land reform in South Africa: Policies, markets and mechanisms* (pp. 461–498). Oxford University Press.

van Schalkwyk, Herman y van Zyl, Johan. (1996). The land market. In Johan Van Zyl, Johann Kirsten y Hans P. Binswanger (Eds.), *Agricultural land reform in South Africa: Policies, markets and mechanisms* (pp. 310-335). Oxford University Press.

van Zyl, Johan y Binswanger, Hans. (1996). Market-Assisted Land Reform: How Will it Work? In Johan Van Zyl, Johann Kirsten y Hans P. Binswanger (Eds.), *Agricultural land reform in South Africa: Policies, markets and mechanisms* (pp. 413-422). Oxford University Press.

van Zyl, Johan. (1996). A new vision for agriculture and management of the transition. In Johan Van Zyl, Johann Kirsten y Hans P. Binswanger (Eds.), *Agricultural land reform in South Africa: Policies, markets and mechanisms* (pp. 603-609). Oxford University Press.

van Zyl, Johan; Kirsten, Johann y Binswanger, Hans. (1996). Introduction. In Johan Van Zyl, Johann Kirsten y Hans P. Binswanger (Eds.), *Agricultural land reform in South Africa: Policies, markets and mechanisms* (pp. 3-17). Oxford University Press.

World Bank. (1997b). *Land reform and poverty alleviation pilot project. Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US$90.0 million equivalent to the Federative Republic of Brazil*. Report No. 16342-BR.

World Bank. (1997c). *Colombian Land Reform Project*. World Bank document, Report No. PIC3072.

World Bank. (s.f.a). *Increasing land ownership in Northeast Brazil: New approach to land reform proves successful*. http://www.worldbank.org/

World Bank. (s.f.b). *Community-based development in Northeast Brazil: Rural poverty alleviation projects*. http://www.worldbank.org/

World Bank. (s.f.c). *The theory behind market-assisted land reform*. http:// www.worldbank.org/landpolicy

World Bank. (1997a). *World Bank supports pilot land reform in Brazil: Project features decentralisation and community participation*. http://www.worldbank.org/html/extme/1321.htm

Sobre la necesidad de reformar e innovar. Las vías apacible y clásica de la transformación agraria colombiana

Francisco Gutiérrez-Sanín[20]

La relevancia

CUANDO SE PLANTEÓ LA IDEA DE "REFORMA AGRARIA DE MERCAdo" (Borras, 2003), Colombia parecía ser terreno abonado para acogerla con los brazos abiertos. En efecto, combinaba dos características. Por una parte, enfrentaba una "cuestión agraria" —caracterizada, al menos, por desigualdad extrema, ilegalidad e informalidad y violencia, aunque argumentaría que podrían agregársele a esta lista otros males sociales fundamentales— que invitaba a emprender una transformación seria del agro. Esta última podría servirles a muchos actores: a los campesinos, por supuesto, pero también, por ejemplo, a élites políticas interesadas en la estabilización del país —sumido por entonces en una grave crisis— por medio de la inclusión social. Pero, por otra parte, había ya entonces un consenso sobre el resultado negativo que habían arrojado los esfuerzos de reforma emprendidos hasta el momento, aparte de que el sistema político colombiano estaba marcado por una dura "pereza reformista", que lo había vuelto refractario a lo largo de los años a generar cambios significativos a favor de la inclusión social[21].

La promesa de la reforma agraria de mercado (RAM) consistía en enfrentar las dos partes del problema. Por una parte, estaba diseñada para funcionar *mejor* que las anteriores experiencias de

20 Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, y director del Observatorio de Tierras. https://www.observatoriodetierras.org/

21 Creo que aquel consenso estaba fundamentalmente errado en varios sentidos, y que además tuvo el efecto negativo de profundizar aún más nuestra pereza reformista. El tema lo he tratado en otras partes, y lo omito del todo en este ensayo.

reforma, marcadas por el estatismo —por entonces ya una mala palabra— y la ineficiencia. Es decir, proponía un cambio real y eficiente. Pero este se produciría sin necesidad de agitar casi las aguas, utilizando apenas incentivos, mecanismos de mercado y suaves codazos (el concepto de "nudge", por el que se ganaría mucho después, junto con Sunstein, el Premio Nobel de Economía Richard Thaler, ya estaba presente en la RAM). En otras palabras: el cambio también sería factible. Instrumentos como la intermediación del Estado para acercar a diversos agentes en el mercado de tierras, descentralización, participación, supervisión de la sociedad civil, serían fundamentales para la nueva propuesta.

La reforma RAM falló miserablemente, más o menos en todas partes, por razones que explica muy bien el análisis de Borras (2003). En particular, en Colombia no fue ni muy reformista, ni muy agraria, ni siquiera realmente de mercado, en la medida en que algunos latifundistas bien conectados pudieron cómodamente vender a sobreprecio sus peores propiedades. Aunque no hay muchas evaluaciones formales, no contamos con una sola evidencia de que la RAM haya bajado la inequidad agraria siquiera en una centésima del Gini, o que haya contribuido a que un sector significativo de familias campesinas tuviera acceso a la tierra.

Por este desenlace, así como por muchos otros factores, ni el problema ni la intuición inicial que llevaron a la formulación de la RAM han desaparecido. Todo lo contrario. A pesar de la vertiginosa urbanización del país —que sin embargo podría estar sobreestimada (PNUD, 2011)—, la "cuestión agraria" es más preocupante y dura hoy que nunca. Después de décadas de despojo y de brutalidad extraordinaria —masivamente apoyada o al menos condonada por el Estado—, estamos frente a un hecho cumplido al cual es menester contestar: ¿Queremos dejar las cosas así o habría que cambiarlas? Es una pregunta no sólo por la justicia social y las visiones de sociedad deseable, sino también por la posibilidad de acceder a la proverbial paz estable y duradera. En ese sentido, así como en varios otros, el primer punto del "Decálogo" reformista que presentó Carlos Villamil Chaux (1970), mientras era gerente del Incora,

sigue más vigente que nunca: “Creo que no habrá paz ni progreso, mientras el cincuenta por ciento de la población [rural] viva en condiciones infrahumanas” (p. 1). A propósito, agregaba Villamil en su segundo punto, que era “utópico” esperar que en esas condiciones hubiera “seguridad para invertir” en el campo. Por tanto, aún otra implicación: la idea de desarrollo, en cualquiera de sus múltiples acepciones, también está en juego a la hora de pensar los legados de lustros de guerra y concentración violenta de la propiedad.

Por mi parte, no creo que ninguna sociedad con niveles del Gini de propiedad de la tierra cercanos a 0.9 —donde 1 significa que toda ella pertenece a una sola persona, y 0 que cada uno tiene un predio del mismo tamaño— sea mínimamente viable. La situación es peor aún, debido a que en buena medida llegamos a esos niveles de concentración de la propiedad agraria a sangre y fuego.

Sí, enfrentamos exactamente la misma pregunta que en la década de 1990, sólo que agravada. El despojo y el desplazamiento masivos nos pusieron frente a un brutal hecho cumplido. Y la segunda característica —una larga pereza reformista, de la cual parece difícil salir— también está ahí, también profundizada por experiencias como la de la RAM. Por lo tanto, no debe extrañar que, aunque la RAM ya no esté sobre la mesa —entre otras cosas por su pobrísimo desempeño—, los supuestos básicos que la inspiraron sigan alimentando nuestras políticas agrarias. De hecho, creo que constituyen en esta materia su inspiración principal. He leído en varios textos, y oído en multitud de conferencias, la misma canción que parece directamente sacada de la RAM: “El problema agrario es real, pero necesitamos un programa reformista ligero, descentralizado y poco traumático. En las experiencias anteriores nos fue muy mal”. Según esa línea de argumentación, tenemos muy poco que aprender de la “reforma agraria clásica” (Lipton, 2009), que trajo toda clase de distorsiones y de desgracias.

¿Cómo denominar esta modalidad específica de reformismo, que hereda todo el bagaje intelectual de la RAM y que a mi

juicio ha sido y es hegemónica en los círculos relevantes de política pública del país? "Reformismo *light*" se ajustaría bien a sus propósitos y tipo de razonamiento, pero resultaría excesivamente peyorativo. Así que lo llamaré "apacible".

El término me gusta, precisamente porque no es estigmatizador. De hecho, estoy de acuerdo con algunas de las premisas básicas de la "vía apacible". Por ejemplo, que hoy el reformismo debe estar atento a la minimización de costos[22], o que ya no podemos reproducir mecánicamente en el siglo XXI las lógicas y discursos de hace cuatro o cinco décadas. A la vez, deploro su incapacidad de producir evaluaciones serias de su propio desempeño —en el mundo la reforma agraria clásica ha producido muchos mejores resultados hasta ahora que la vía apacible; esto también se aplica a Colombia—, así como varios de sus supuestos centrales, que a menudo parecen derivar de un mundo de fantasía. En lo que sigue de este ensayo, y como complemento del de Borras (2003), que hace al respecto un magnífico trabajo, profundizo en lo que ellos tienen de insostenible de acuerdo con la experiencia colombiana.

Un mundo sin rozamiento

La RAM, así como la vía apacible, parten de que las distorsiones asociadas a cualquier macrorreforma se pueden limitar significativamente en la medida en que el Estado disminuye su participación en el proceso, o lo hace más indirecto. Las dos también tienen en común la idea de que en nuestro medio distintas formas de propiedad —la grande, la mediana y la pequeña— pueden convivir "sin rozamiento", y que, por consiguiente, la función del Estado central es cobijarlas a todas. Es fácil ver que estas dos ideas son compatibles y que actúan como un

22 Por supuesto, aquí la pregunta es qué tanto. Buena parte del razonamiento apacible termina evocando la lógica fallida de "hacer tortilla sin necesidad de romper huevos", que es la esencia de nuestra tradicional pereza reformista.

poderoso dúo que prescribe, y limita, la trayectoria de los cambios a adelantarse en el campo colombiano.

Por desgracia, la experiencia general de nuestro agro, así como la de la RAM en particular, sugiere que las cosas no son tan bonitas ni tan armónicas. Aquí la expresión clave para entender por qué es "derechos de propiedad". En Colombia, la asignación de los derechos de propiedad sobre la tierra rural no pasaba, en 1990 —como de hecho no lo hace aún—, solamente por burocracias universalistas, sino también por redes de poder constituidas por grandes propietarios, partidos políticos y sus respectivas facciones, y, cómo no, actores armados. Si la señora NN va a comprar un apartamento en una zona de clase media o alta en Bogotá, seguramente esas redes no se activen. Pero si hay un conflicto agrario en una región disputada por paramilitares y guerrilleros, y con una larga tradición de enfrentamiento entre colonos y grandes propietarios, entonces habrá una alta probabilidad de que las veamos en acción. Por eso, en muchas regiones y casos el despojo paramilitar tuvo una dimensión legal, que los propios jefes de las autodefensas —buena parte de los cuales eran grandes ganaderos y terratenientes (Gutiérrez y Vargas, 2017)— consideraron indispensable para convertir las tierras acumuladas por la violencia en activos productivos.

Eso llevó a la limitación de los derechos de propiedad de los campesinos en el contexto de la RAM por varias vías. Destaco aquí dos. La primera, toda una serie de cláusulas que limitaban sus derechos en el entorno de la propia reforma. En particular, la asignación de las tierras a los campesinos fue condicional, contrariamente a los derechos plenos que se obtienen, por ejemplo, a través de una compra. Los campesinos perdían la asignación si abandonaban el predio por más de treinta días, o si incumplían sus compromisos con la agencia estatal —el Incora y después el Incoder—, o si dejaban de pagar sus créditos. Estas limitaciones, en principio, no tienen por qué ser interpretadas como maliciosas, en la medida en que permitían al Estado focalizar, es decir, separar a los campesinos genuinos

—que por tanto estaban habilitados para participar en el programa—, y medianos o grandes propietarios, o simplemente rentistas que querían utilizarla a su favor.

Empero, como lo observamos con mi colega Paola García (2016), esas cláusulas facilitaron tremendamente el despojo paramilitar en la costa Caribe. Esa es la segunda vía. Los paramilitares, asociados con funcionarios del Incora/Incoder, primero lograron que los campesinos abandonaran sus predios bajo amenazas, y después construyeron la documentación cuidadosa de que ellos, los campesinos, habían incumplido las cláusulas para la asignación de las tierras, así que se las quitaron. Otra ofensiva brutal contra campesinos amenazados de despojo, en este y otros contextos, fue la presión de las entidades de crédito. Las agencias estatales cayeron sobre la cabeza de los campesinos en trance de ser despojados para exigirles el pago de sus obligaciones. También lo hicieron acreedores privados que habían comprado parte de la cartera de las agencias gubernamentales.

Dos implicaciones resultan de este breve recorrido. Primero, la RAM no sólo fue inerte, sino que además creó, en algunos contextos, las condiciones institucionales para el despojo. Los diseños de la reforma —no necesariamente de manera maliciosa— crearon condiciones legales e institucionales que los agentes despojadores pudieron aprovechar. Segundo, este episodio de reforma —contrariamente a lo que sucedió con algunos predecesores, como las reformas del Frente Nacional o el acceso a tierras de pueblos étnicos asociado a la Constitución de 1991— no intentó ningún realineamiento del Estado que permitiera redistribuir el acceso al poder y a la toma de decisiones en el territorio. La RAM actuó como si concentración de la tierra y poder político estuvieran en el país completamente disociados. El resultado agregado fue que las transferencias negativas, es decir, el traspaso de activos de manos de campesinos a élites rurales, paramilitares y políticos fueron durante el período de la RAM mucho, mucho más frecuentes que las transferencias positivas hacia los campesinos.

Ningún análisis de las transformaciones agrarias deseables puede pasar por alto las múltiples y complejas interacciones entre gran propiedad y poder político. Ignorarlas conduce a resultados muy indeseables, como lo acabamos de ver: la convivencia entre distintas formas de propiedad llevó al Estado a limitar los derechos de los campesinos, lo que a su vez abrió ventanas de oportunidad a agentes despojadores. La desigualdad, sobre todo cuando está por encima de un cierto umbral, crea las condiciones para que agentes poderosos puedan generar toda clase de distorsiones. El contexto colombiano es muy elocuente en ese sentido. Grandes ganaderos y otros terratenientes, políticos y empresarios avivatos pudieron acumular tierra masivamente gracias, al menos, a los siguientes mecanismos: ante todo, aplicaron la coerción contra sus víctimas, muchas veces con el apoyo, o por lo menos la tolerancia, de las agencias de seguridad del Estado; instrumentalizaron a diversas burocracias civiles, sobre todo y no de manera casual, agrarias; pusieron a su servicio diversas estructuras de decisión en todos los niveles territoriales (local, regional y nacional), lo que les permitió legalizar tierras usurpadas y financiar en ellas proyectos productivos. Gracias a su poder, usaron toda clase de boquetes en la regulación estatal.

El problema en Colombia no sólo eran los acerbos diferenciales de poder político, derivados de la concentración extrema de la tierra, sino el hecho de que, debido al conflicto armado, los usos coercitivos de la gran propiedad agraria se potenciaron al máximo. Durante años la tierra, pero muy especialmente la gran propiedad, no ha sido solamente un recurso productivo, sino también un lugar donde se construyeron pistas de aterrizaje clandestinas, campos de entrenamiento, fosas comunes, centros operacionales y de tortura[23]. Ni qué decir tiene que a muchas de estas propiedades el Estado simplemente no podía entrar, incluso en los pocos casos en los que realmente quiso hacerlo.

23 Una importante idea de John Jairo Rincón, que desarrollé en 2019.

La combinación de los dos supuestos —la necesidad de minimizar la injerencia del Estado y la idea de la coexistencia sin rozamiento de todas las formas de propiedad que se encuentran en un mercado de tierras transparente y universal— tiene otra implicación fatal, si no lógica al menos de facto, en el diseño de políticas públicas: el énfasis típico de la RAM y de su heredera, la vía apacible, de que entre más ligeras sean las burocracias, menos riesgo hay de corrupción y de distorsiones. De hecho, una de las ventajas fundamentales prometidas por las reformas de mercado y otras rutas de cambio sin fricción, en contraste con las versiones clásicas, es su punto de partida antiburocrático. Este, a su vez, se funda en una crítica y en una proposición. De acuerdo con la crítica, el que una entidad estatal identifique los predios a adquirir —vía compra o expropiación— y los potenciales beneficiarios, aumenta simultáneamente: a) las oportunidades para la corrupción; y b) los costos de transacción, por ejemplo, problemas informacionales (Gauster e Isakson, 2007). En cambio, si el Estado simplemente facilita el encuentro entre agentes de mercado —oferentes y potenciales compradores de tierras—, unos y otros disminuirán significativamente. La proposición tópica que ha marcado hondamente nuestras políticas públicas es que entre más ligeras y ágiles sean las agencias estatales, mejor, más limpia y eficientemente podrán cumplir su función.

Las críticas a los grandes aparatos burocráticos no tienen nada de descabellado, y se pueden encontrar muchos ejemplos que ilustran el punto. Pero el desmantelamiento de agencias relacionadas con el mundo agrario ha constituido un remedio que, en muchos casos, resultó peor que la enfermedad. Esto se ha comprobado sistemáticamente en toda clase de contextos: desde las grandes oleadas de privatización que siguieron a la caída del socialismo real en Europa central y oriental, hasta, precisamente, las reformas agrarias de mercado en África y América Latina (Borras, 2003; Gauster e Isakson, 2007). De hecho, es quizás el propio contexto colombiano, en donde la desburocratización se ha convertido en una suerte de dogma, uno de los ejemplos más elocuentes de cómo agencias ligeras

de personal se convierten en focos enormes de corrupción. Tanto la distribución de las regalías petroleras, al menos en el modelo de la década de 1990, como la Dirección Nacional de Estupefacientes[24] se caracterizaron, precisamente, por manejar recursos ingentes y contar con pocos funcionarios. En los dos casos, la corrupción se salió completamente de madre. Tal vez en menor escala, pero el sector agrario también sufrió un ajuste en la misma dirección que prescribía el dogma, y el desenlace fue nefasto. La crisis institucional del sector en las últimas décadas incluyó varios altos funcionarios encarcelados; una agencia cerrada, el Incoder, que pretendía ser el sucesor desburocratizado del Incora; despojo masivo; y la captura de parte significativa de la institucionalidad por parte de paramilitares, narcos, políticos, latifundistas y sus respectivas áreas de intersección.

El desenlace no es terriblemente difícil de entender. La debilidad de personal —numérica, pero también cualitativa en términos de calidad y estabilidad— puede facilitar la captura de la agencia respectiva por diferentes estructuras de poder y redes clientelistas. También puede profundizar los problemas informacionales relacionados con la administración y regulación de los activos agrarios, que en el contexto colombiano, dada la base tecnológica y la trayectoria del país, pueden llegar a ser muy severos. Más aún, en algunas condiciones específicas —por ejemplo, allí donde hay que crear capacidades regulatorias casi desde cero— el déficit de personal implica simple y llanamente que las cosas no se pueden hacer, y que, por lo tanto, cualquier inversión estatal es a fondo perdido. La experiencia del PNIS, el flamante Plan Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, estuvo marcada desde el principio por este problema.

Naturalmente, la moraleja no es que a más personal mejor es la situación. La hipertrofia burocrática es un peligro

---

24 Recuérdese que esta llegó a ser el principal propietario de tierras del país, debido a las incautaciones a los narcos, quienes habían hecho grandes inversiones en tierras (Restrepo y Bernal, 2014).

—administrativo y fiscal— más que real. En cambio, las experiencias a las que me acabo de referir sugieren fuertemente que la ausencia o la debilidad crítica de capacidad regulatoria generan distorsiones brutales, que no han sido incorporadas al análisis de la vía apacible.

Similares puntos ciegos aparecen en la promesa de la descentralización —una vez más, un dogma en muchos lugares del espectro político—, como bien lo destaca Borras (2003)[25]. Por supuesto, no hay transformación agraria posible sin la acción y la potenciación de los múltiples actores que operan en el territorio. No creo que esto se pueda poner en cuestión, ni siquiera por parte de los revisionistas más entusiastas. El problema consiste en la radical espacialización de esos actores; en el hecho de que se suponga que no actúan, ni puedan actuar, en el plano público como clases, como grupos de interés, como individuos, como redes, sino necesariamente como agentes adscritos a un territorio subnacional. Una vez más: esta operación no se puede naturalizar; constituye la proverbial construcción política, social y cultural. Y así como permite avances, también cierra puertas. Soluciona problemas, pero crea otros. No he encontrado una evaluación cuidadosa de esto. Pero me limito a tres constataciones. Primero, con todos los avances reales y conquistas de que puede ufanarse, ese anclaje espacial ha generado, como no podía dejar de ser, complejos problemas de acción colectiva. Segundo, y en relación con eso, me pregunto cuántas experiencias históricas hay, de carne y hueso, de inclusiones sociales masivas sin la participación de agencias centrales del Estado con capacidades regulatorias y músculo burocrático significativos. Por supuesto, el ideal sería el encuentro entre esas agencias y las demandas en el terreno por parte de actores altamente organizados (no necesariamente adscritos a una identidad espacial), como ha sucedido en algunos escenarios con desenlaces muy positivos. Y tercero, esas experiencias de inclusión se han desplegado

25 Además, modalidades de descentralización muy específicas.

en todos los niveles territoriales; no es que el locus del mal esté ubicado en uno de ellos, mientras que el potencial de transformación en los otros (Gutiérrez, 2019). De hecho, en Colombia, así como en otros países, la posición permanente de los opositores de las transformaciones agrarias en todos los partidos y facciones fue precisamente empujar los lugares de decisión hacia los niveles subnacionales, en donde sentían que tenían más posibilidad de sacar adelante sus agendas (ver, por ejemplo, Ortiz, 1970 o Castro, 1972), dado el control terrateniente sobre parte significativa de las autoridades locales y su vinculación a aparatos de poder territoriales, que podían entenderse a las maravillas con agencias *nacionales*, partidos políticos y facciones.

Conclusiones

Los tiempos han cambiado, la demografía ha cambiado, la base tecnológica y la estructura social del país han cambiado. Eso no deja ningún margen para la nostalgia o para el intento de reintroducir mecánicamente fórmulas del pasado. A la vez, cualquier intento de construir una política funcional de inclusión social masiva tiene que partir de una evaluación de nuestra experiencia; no se construye sobre un yermo. Esa evaluación no deja mucho margen: las dos grandes experiencias de transferencia de activos a campesinos y a productores del campo fueron las reformas del Frente Nacional, sobre todo la de 1968, y las que se llevaron a cabo en el contexto de la Constitución de 1991. Una y otra están muy, muy por encima de la llamada reforma agraria de mercado.

Ambas experiencias tuvieron muchos problemas y límites. Durante el Frente Nacional se avanzó poco en la redistribución —aunque más que en otros contextos—, y finalmente la reforma encalló. En cambio, hubo un importante realineamiento parcial del Estado en el territorio. Las transferencias de la Constitución de 1991 se dirigieron a los pueblos étnicos,

e incluían muchas tierras no productivas. Eso dejó a muchos campesinos en la estacada. A la vez, una y otra ofrecen un sinnúmero de herramientas e ideas para quienes quieran innovar y practicar en serio el difícil arte de la inclusión en gran escala vía reforma. Por ejemplo, la necesidad de tener agencias regulatorias agrarias con capacidad y poder, la de realinear al Estado en los territorios para que sectores cada vez mayores de él no respondan a una alianza estratégica con terratenientes, la de promover la organización y la movilización campesina. Y también, de manera fundamental, el gran poder que tiene la constitucionalización de los cambios sociales. En algunas experiencias canónicas de reforma, como la coreana y la italiana, una pieza fundamental del proceso de cambio fue introducir constitucionalmente el principio de la tierra para quien la trabaja.

En síntesis: la extraordinaria concentración de la tierra a sangre y fuego que ha tenido lugar en el país nos interroga como sociedad. No parecería haber una respuesta distinta —en términos de justicia, pero también de simple viabilidad de la sociedad— a promover la redistribución de las tierras buenas, otro punto clave del decálogo de Villamil. Quienes han propuesto cambios sin rozamiento aciertan en el sentido en que para hacer esto con éxito es necesario innovar. Pero la dirección y el sentido de la innovación que proponen —que recoge buena parte de los supuestos y proposiciones que inspiraron la RAM— es insostenible. No acierta en sus diagnósticos de cómo funcionan el Estado, el mercado y la sociedad, y sus interrelaciones mutuas en general, y en el caso colombiano, en particular. Y adopta como instrumento de cambio una institucionalidad que en buena medida fue creada, y ha funcionado, para prevenirlo.

Necesitamos una innovación transformadora que recoja las perspectivas de la reforma agraria clásica y de la constitucionalización de los cambios sociales, y las pueda adaptar cognitiva, pero también social y políticamente, a los tiempos que corren. Es claro que muchas de nuestras ideas predominantes

están asociadas a rutinas establecidas, y de manera más compleja, a redes globales (una vez más: cognitivas, institucionales y políticas). Pensar en innovaciones de política que funcionen y se apoyen en nuestras experiencias, necesidades y patrimonio no es un desafío menor, pero tampoco uno que no pueda remontarse. Es el tipo de reto al que han respondido regularmente los transformadores exitosos.

Referencias

Borras, Saturnino. (2003). Questioning market-led agrarian reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, *3*(3), 367-394.

Castro, Pedro. (1972). *Un campesino previno al país*. Ediciones Tercer Mundo.

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2016). *La maldita tierra. Guerrilla, paramilitares, mineras y conflicto armado en el departamento de Cesar*. Autor.

Gauster, Susana y Isakson, S. Ryan. (2007). Eliminating market distortions, perpetuating rural inequality: An evaluation of market-assisted land reform in Guatemala. *Third World Quarterly*, *28*(8), 1519-1536.

Gutiérrez Sanín, Francisco y García, Paola. (2016). Acceso a la tierra y derechos de propiedad campesinos: recorriendo los laberintos. *Revista Colombiana de Antropología*, *52*(1), 91-116.

Gutiérrez Sanín, Francisco y Vargas, Jenniffer. (2017). Agrarian elite participation in Colombia's civil war. *Journal of Agrarian Change*, *17*(4), 739-748.

Gutiérrez Sanín, Francisco. (2014). *El orangután con sacoleva*. Penguin Random House.

Gutiérrez Sanín, Francisco. (2019). *Clientelistic warfare: Paramilitaries and the State in Colombia (1982-2007)*. Palgrave.

Lipton, Michael. (2009). *Land reform in developing countries. Property rights and property wrongs*. Routledge.

Ortiz, Rafael. (20 de septiembre de 1970). *La polémica de la tierra*. La República.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Autor.

Restrepo, Juan Camilo y Bernal, Andrés. (2014). *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. Penguin Random House.

Thaler, Richard y Sunstein, Cass R. (2009). *Nudge –improving decisions about health, wealth and happiness*. Penguin Books.

Villamil Chaux, Carlos. (16 de septiembre de 1970). Villamil insiste en incorar tierras bien explotadas. La República, E:\4.

La reforma agraria como mandato legal incumplido

Martha Carvajalino[26]

LA IMPERIOSA NECESIDAD DE PRODUCIR ALIMENTOS Y MATERIAS primas, la existencia de la tierra ociosa, la inequitativa distribución de la tenencia de la tierra con capacidad productiva, la desprotección de los sujetos más débiles en las relaciones de producción y tenencia agropecuaria, y el deterioro progresivo y sistemático de los suelos y el agua son elementos que han estado al centro de la cuestión agraria en Colombia, al menos, desde 1936. Una lectura desde el ordenamiento jurídico permite concluir que el desarrollo del régimen agrario ha estado marcado por el diseño de instrumentos y mecanismos para hacer frente a los fenómenos que afectan negativamente la estructura social y agraria. Pese a ello, y con apuestas redistributivas de más de sesenta años, la situación agraria en Colombia no ha tenido cambios sustanciales. La realización de los contenidos del régimen agrario, particularmente la eficacia de los instrumentos que procuran la redistribución de la propiedad de la tierra, pasa por el desarrollo de capacidad institucional, decisión política y acuerdos entre los actores del campo colombiano.

La Ley 160 de 1994 condensa los elementos centrales de la reforma agraria, pero el régimen agrario en Colombia es disperso. Normas sustanciales como la defensa de oficio ejercida por el Estado a favor de los colonos y cultivadores, la protección de los bienes baldíos, y la especial protección de las labores agrícolas y pecuarias contenida en la Ley 61 de 1874, la Ley 48 de 1882 o la Ley 97 de 1946 conservan plena vigencia. La ley de tierras del año 1936 incorpora al régimen agrario normas de protección

26 Abogada y magíster en Derecho, Universidad Nacional de Colombia. Ha sido Procuradora Judicial Agraria. Actualmente se desempeña como Viceministra de Desarrollo Rural.

a la explotación de la tierra, consigna la extinción del dominio de la tierra ociosa y prohíbe el enriquecimiento sin causa como mecanismos para proteger las mejoras agrarias. Se trata de una tradición jurídica que, por medio de arreglos normativos, ha pretendido proteger la posesión (explotación) material de la tierra y conjurar soluciones a los complejos conflictos que han marcado la colonización del campo y el desarrollo rural, y que, en una interpretación constitucional adecuada, con intérpretes especializados, permitirían avanzar en la justicia agraria.

Aspiraciones como la identificación física de las tierras y sus relaciones de tenencia, que tempranamente fueron reguladas en la Ley del 11 de octubre de 1821 al crear las oficinas de agrimensura con el objeto de que se registraran las tierras hasta entonces entregadas a particulares, así como la reserva especial que recayó desde 1956 sobre los playones y sabanas inundables que los campesinos explotan de forma tradicional han sido frustradas, no por ausencia de disposiciones normativas, sino por la negativa a cumplir las normas sustanciales que rigen la vida agraria, y la inexistencia de mecanismos y autoridades que garanticen su cumplimiento. La interrelación de catastro y registro sigue siendo un anhelo y una necesidad, y los terrenos comunales han sido acaparados sistemáticamente despojando a los campesinos de su uso. La Ley 135 de 1961, primer esfuerzo normativo en busca de la redistribución de la tierra por vía de la compra directa por parte del Estado, para promover parcelaciones campesinas, concluyó su historia sin que la situación de inequidad en la distribución de la tierra hubiese cambiado. El Gini de tierras entre 1970 y 1994 en Colombia no cambió sustancialmente: el índice en 1970, a nueve años de la primera ley de reforma agraria, era de 0,84 para 1985 y de 0,79 para 1994 (Ariza, 2021).

La Misión de Estudios del Sector Agropecuario, de 1990, base conceptual de la reforma agraria de 1994, destaca tres aspectos a considerar. I. *Referente a los productores y actores productivos*: el 66% de las familias que componían entonces la economía campesina podrían ser consideradas en condiciones

de pobreza. Esa pobreza está asociada al tamaño de la unidad de explotación y se estimaba que en el interior de la frontera agropecuaria existían cerca de 180 000 familias sin tierra y 440 000 unidades con tierra insuficiente. II. *Referente a la institucionalidad*: advierte que el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), a cargo de la reforma agraria, había concentrado sus esfuerzos en actividades complementarias del desarrollo rural, atribuyendo a la *voluntad tímida* de los gobiernos la causa del no desarrollo efectivo de la redistribución de la Ley 135 de 1961. III. *Incidencia en la política agraria:* indica que la falta de decisión política de los gobiernos de turno, sumada a la incidencia de los gremios como la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan) en la ejecución de la política, diluyeron la implementación de los mecanismos redistributivos en debates sobre la adecuada explotación de la tierra favoreciendo a los propietarios (Misión de Estudios el Sector Agropecuario, 1990, p. 894).

Una nueva apuesta por la redistribución que cumple treinta años

Con el objeto de promover y consolidar la paz en el campo y lograr el bienestar de la población campesina, la reforma agraria contenida en la Ley 160 de 1994 se propone, en lo sustancial, materializar dos relevantes aspiraciones con profundo asidero constitucional. Por un lado, la redistribución de la tierra fortaleciendo mecanismos dirigidos a evitar el fraccionamiento antieconómico y la inequitativa concentración de la propiedad rural, y, por otro, un modelo de ocupación y aprovechamiento de las aguas y las tierras adecuado y sostenible. Al margen de los mecanismos que construye la ley para el desarrollo de tales propósitos, su contenido convoca la materialización de la función social y ecológica de la propiedad a la luz de los mandatos constitucionales de acceso progresivo a la propiedad de la tierra, mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos, y la especial protección a la producción de alimentos.

La Ley 160 creó un sistema estatal para cumplir los objetivos de reformar la estructura social agraria, en el cual la administración y dotación de tierras son sólo un componente. Acompañan al propósito de administrar y redistribuir las tierras el subsistema de organización y capacitación campesinas e indígena; el subsistema de servicios básicos sociales, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social; el subsistema de investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y diversificación de cultivos; el subsistema de mercadeo, acopio y fomento agroindustrial; y el subsistema de financiamiento. Crea, además, una estructura de participación y **concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural campesino**, ordena promover las cooperativas de beneficiarios de la reforma agraria, establece instrumentos para la territorialidad campesina, regula por excepción la ocupación de las tierras para el desarrollo empresarial, consigna los mecanismos por medio de los cuales se administran las tierras baldías, y establece de forma clara la atribución del Estado para revertir el dominio privado de las tierras cuando el ejercicio de la propiedad no cumple con su función ecológica o social. La ley prohíbe el fraccionamiento de la tierra rural, como prohíbe también la acumulación de la tierra que ha sido adjudicada en el marco de los procesos de reforma agraria. Desarrolla el concepto de Unidad Agrícola Familiar, incorporado al régimen jurídico por la Ley 135 de 1961, dotando al ordenamiento agrario de contenido en relación con la capacidad productiva de la tierra y el bienestar de las familias campesinas, y dispone la destinación especial de las tierras que constituyen reserva territorial del Estado.

La Ley 135 de 1961 instituyó como mecanismo central la adquisición directa de predios para los fines de reformar la estructura social y agraria; fomentar la adecuada explotación; acrecer el volumen global de producción agrícola; e incluso combatir la erosión de los suelos, efectuar reforestaciones y facilitar en las zonas rurales las obras de riego y drenaje e infraestructura vial. Para fines similares, la Ley 160 diversificó los mecanismos e hizo énfasis en el mercado voluntario de tierras. Las dos normas priorizaron la intervención del Estado con

las tierras baldías. El balance que hizo el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder, 2013) sobre la gestión del ordenamiento social y productivo del territorio entre 1960 y 2012, informa que entre 1960 y 1989 se entregaron 12 076 031 hectáreas, mientras que entre 1990 y 2012 se entregaron 7 198 677.

La Ley 160 de 1994 dejó en manos del mercado voluntario de tierras, apalancado con recursos del Estado a favor de los sujetos de reforma agraria, la reforma a la estructura social y agraria, pero contempló la adquisición de tierras y la estructura de un Fondo Nacional Agrario. La negociación voluntaria en el mercado de tierras que trae la Ley 160 de 1994 se dinamizó, en lo fundamental, por medio del subsidio de acceso a tierras y se agotó en pocos años. En los primeros años del siglo XXI su cobertura llegaba a menos de 1000 familias por año (Mondragón, 2008). Los datos del Incoder reportan que los subsidios adjudicados en convocatorias entre 2008 y 2012, por un valor de 110 511 725 240 beneficiaron a 3 938 familias, en un total de 29 523 hectáreas (Incoder, 2013).

Para el 2015, veinte años después de expedida la Ley 160, el diagnóstico sobre el campo colombiano contenía elementos similares a los de 1990. El informe de la Misión para la Transformación del Campo, de 2015, refiere la persistencia de los conflictos de uso, la ausencia de bienes e infraestructura pública para la actividad agropecuaria y la expansión de la actividad a áreas periféricas sin capacidad y vocación para la producción. La situación de pobreza se relaciona de forma evidente con los fenómenos de la concentración y el fraccionamiento de la tierra productiva. El informe relata que el 63% de los pobladores rurales no tiene acceso a tierra, ni a asistencia técnica, ni a crédito, ni a servicios de adecuación de tierras. Pese a que el 36% de los pobladores rurales tienen tierra, generalmente es en cantidad insuficiente para lograr un nivel de producción sostenible, explicado por el alto nivel de concentración, que según el coeficiente de Gini para entonces era de 0.8-0.9 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2015).

Los problemas de concentración, ausencia de asistencia técnica y bienes públicos rurales fueron corroborados por el 3er Censo Nacional Agropecuario de 2014, que advierte en sus resultados que las unidades productivas de más de 1000 hectáreas cubren el 73.8% del área rural dispersa censada y son sólo el 0.2% de las unidades productivas, mientras que el 70% corresponde a unidades productivas de menos de 5 hectáreas y sólo cubre el 2% de la superficie del área rural dispersa censada (DANE, 2016). A finales de 2022 la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) publicó un informe sobre la distribución de la propiedad rural en el 2018, en el que concluye que el 45% del total de predios poseen áreas de menos de 1 hectárea y suman 441 110 hectáreas, mientras que el 0,003% de los predios, 79 unidades, tienen áreas de más de 10.00 hectáreas y suman 2 050 891 millones de hectáreas (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA], 2022).

A juzgar por los resultados en las cifras de concentración de la propiedad rural, la reforma agraria contenida en la Ley 160 y el conjunto de instrumentos previstos en ella no han sido suficientes. Podría afirmarse que no se han ejecutado las vías hacia la democratización de la tierra y el desarrollo rural. Los propósitos, objetivos y reconocimientos jurídicos y normativos son de la mayor importancia, pero no suficientes si no se cuenta con la institucionalidad, la voluntad, las decisiones de gobiernos y acuerdos del conjunto mayoritario de la sociedad para transformar la estructura social agraria.

Entre la reforma agraria y la reforma rural integral

El Acuerdo Final de Paz en el punto 1, *Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral,* contiene el compromiso del Estado en relación con el bienestar y el acceso integral a bienes y servicios sociales, infraestructura productiva, asistencia técnica, crédito y subsidios. Convoca al ordenamiento del territorio

y la administración de las tierras confrontando la concentración y el fraccionamiento, revindicando la Unidad Agrícola Familiar y los instrumentos de ordenamiento agrario como las zonas de reserva campesina, y reclama el avance del catastro y el cierre de la frontera agrícola de la mano con una zonificación ambiental participativa. Convino avanzar sobre la adecuada administración de los bienes baldíos, la conformación (reinvención) de un fondo de tierras y priorizó la formalización de las relaciones de tenencia. Estipuló, finalmente, un esquema robusto para resolver los conflictos asociados a la justicia agraria, mecanismos alternativos de resolución de conflictos y reafirmó un carácter participativo de la política agraria. En esa dimensión, la reforma rural integral se puede entender como un reclamo de implementar el mando legal del régimen agrario vigente.

El esfuerzo de la autoridad agraria en seis años de implementación del Acuerdo se ha concentrado en la regularización de la tenencia de la tierra, en particular de los bienes de propiedad privada. A marzo de 2022, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) reportó en formalización de la propiedad privada 21 231 títulos sobre 25 309 hectáreas, con un promedio de 1,2 hectáreas por título. A la misma fecha se reportaron 137 120 hectáreas de bienes baldíos adjudicados, con ocupación previa a solicitudes presentadas desde 2016, con una marcada tendencia a la adjudicación de microfundio, en muchos casos menos de una hectárea (Procuraduría General de la Nación [PGN], 2022). Los esfuerzos institucionales dirigidos a entregar títulos de propiedad sobre microfundio en bienes de privados no atacan el fenómeno de la excesiva concentración y sí contribuyen al fraccionamiento antieconómico, como lo demuestran los datos de la UPRA en 2018 ya referidos. Mientras tanto, el subsidio integral de acceso a tierras (SIAT) y la compra directa o el crédito para compra de tierras no han sido ejecutados. El SIAT fue reglamentado sólo hasta el año 2020 por el Decreto 1330, y para 2022 no había entrado en operación (PGN, 2022).

Un importante instrumento en la política de redistribución son los *procesos agrarios* dirigidos a administrar las tierras de la

nación y a regular la adecuada explotación. La *clarificación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad y el deslinde de tierras de la nación*, permite definir, proteger y deslindar las tierras públicas de las de los particulares y hacer frente a procesos de acaparamiento de las tierras públicas. El proceso de *recuperación de baldíos* indebidamente ocupados, además de recuperar la tenencia de bienes que son objeto de adjudicación, permite sustraerlos del aprovechamiento por parte de particulares que no son sujetos de reforma agraria y entregarlos a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente para proyectos productivos. Por su parte, el proceso de *extinción agraria*[27] revierte al dominio de la nación las tierras ociosas o indebidamente explotadas, para ser adjudicadas a sujetos de reforma agraria como baldíos reservados. A marzo de 2022 la ANT reportó un total de 38 534 procesos agrarios en curso, 92.9% de los cuales correspondían a discusiones de clarificación, 2.1% a recuperación de baldíos por indebida ocupación, 1,7% a procesos de deslinde y 1,7% a proceso de extinción agraria (PGN, 2022). La mayoría de los procesos reportados se encontraban en una etapa preliminar y a la fecha no ha sido resuelto el primer proceso en fase judicial.

Potencial de las actividades de reforma agraria y desarrollo rural campesino

Las relaciones agrarias, en cuya esencia se reconoce la existencia de sujetos de especial protección constitucional, y a las que subyace un importantísimo patrimonio de la nación como es el suelo agrícola, reclaman hoy una respuesta institucional sólida y capaz de dar cuenta del rezago histórico de la justicia en el campo colombiano. Cerca de cumplir tres años, la reforma agraria

27 La extinción agraria como instrumento para castigar la inexplotación de la tierra existe en el régimen jurídico desde 1936, pese a que arreglos normativos acotaron su aplicación en normas como la Ley 100 de 1974 o la Ley 4 de 1973. Con la Ley 160 de 1994 la extinción agraria no castiga solamente la inexplotación de la tierra, sino también su inadecuada explotación cuando se violen las normas sobre protección de los recursos naturales. Los bienes privados extinguidos revierten el dominio a la nación y califica los bienes como baldíos reservados para ser adjudicados o administrados por programas especiales reglados por el consejo directivo de la autoridad de tierras.

sigue sin lograr la eficaz actuación del Estado en relación con los fenómenos de concentración y fraccionamiento de la tierra. Los instrumentos previstos para reformar la estructura agraria, acrecer el volumen de producción de alimentos o administrar adecuadamente las tierras de la nación no se implementan.

Una decisión en el sentido de cumplir con el mandato legal de la reforma agraria requiere una interpretación adecuada del régimen agrario, el compromiso de todas las autoridades respeto a las disposiciones legales, una concurrencia articulada del Estado para el funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria, y las condiciones políticas necesarias para que el sistema de concertación permita acuerdos efectivos.

Una ejecución cierta y eficaz de la Ley 160 de 1994 debe estar acompañada por el reconocimiento de un régimen jurídico propio del derecho agrario. La justicia en el campo, y su correlato normativo, supera con creces la formalización de las relaciones de tenencia, incluso, de las relaciones de distribución de la tenencia. Una intervención asertiva sobre el problema agrario requiere entender las relaciones de aprovechamiento, producción, transformación y comercialización; pensar la tierra en su dimensión productiva y en la relación con los campesinos que la aprovechan, sobreponiendo en ella el trato especial que ellos requieren para garantizar que se produzcan alimentos, se protejan los recursos naturales y se realice la vida digna de los colombianos que derivan su subsistencia de la explotación directa de la tierra.

Algunas consideraciones sobre una interpretación para procurar el cumplimiento del deber legal:

- No sólo se requieren títulos, se requiere tierra suficiente para producir, lo que supone concentrar los esfuerzos de la autoridad de tierras en instrumentos de redistribución, enfrentando el fenómeno de la concentración y también el del fraccionamiento improductivo incorporando activos: tierra, asistencia técnica y adecuación de tierras, bienes y servicios rurales, crédito, entre otros.

- Se debe dinamizar la estructura de concertación de la reforma agraria, reactivar los comités municipales y departamentales de desarrollo rural y reforma agraria previstos en la Ley 160, especialmente los comités de reforma agraria en donde se deban implementar los instrumentos redistributivos.

- El fortalecimiento de la economía campesina, como objetivo de la reforma agraria, se debe traducir en el cumplimiento del mandato legal de reconocer y declarar las zonas de reserva campesina como un instrumento de ordenamiento de la propiedad rural, dirigido a consolidar la propiedad y a prevenir, con la concurrencia efectiva del Sistema Nacional de Reforma Agraria, la descomposición de la economía campesina.

- El Estado debe observar plenamente las normas de protección del suelo rural e impedir su deterioro, los cambios de uso y aplicar las prohibiciones legales sobre el fraccionamiento de la propiedad rural. Los programas de formalización y dotación de tierras no pueden ser el instrumento por medio del cual prolifere el minifundio improductivo. Los notarios, registradores, autoridades catastrales y de planeación deben cumplir y hacer cumplir las normas propias del régimen agrario, para lo cual deben ser formados.

- La vigilancia sobre las actividades de reforma agraria debe fortalecerse. Los mecanismos de seguimiento de la reforma agraria deben evitar y controlar que los bienes que han sido entregados por el Estado, en el marco de los programas de acceso a tierra, no cambien su uso, se fraccionen en cabidas antieconómicas, no sean adecuadamente explotados o terminen siendo objeto de acumulación, en contravención clara de las normas legales que lo prohíben. El ministerio público, conforme a las previsiones del artículo 1742 del Código Civil, debe promover las acciones judiciales

contra los negocios jurídicos que se desarrollan en contra del régimen agrario.

- La autoridad de tierras debe adelantar de forma eficiente los procesos agrarios de recuperación, extinción, clarificación y deslindes. Para esto se requiere una institución con servidores con conocimiento técnico y estabilidad. La profesionalización, ampliación y selección por vía del mérito de la planta de la autoridad agraria es una tarea urgente.

- La compra de tierras por parte del Estado debe concentrarse en las zonas de alta concentración de la propiedad de la tierra, pero debe también atender a la recomposición del minifundio improductivo, de la mano con el fortalecimiento de las cadenas productivas, atendiendo a las características del suelo y los mercados. Los programas especiales deben enfocarse en los suelos productivos.

Finalmente, el régimen agrario demanda medidas institucionales en relación con la administración de justicia. La jurisdicción agraria, de concretarse en el debate legislativo, será entonces garante del deber de promover y consolidar la paz, y lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina. Su mandato será garantizar el acceso a la justicia de los pobladores rurales y actores de las relaciones de producción agropecuaria, a afectos de atender de forma diferenciada los conflictos en el territorio, reconociendo la particularidad de las partes, los sujetos de especial protección constitucional y la imperante necesidad de resolver de forma ágil los conflictos agrarios. Debe proteger, así mismo, la función social y ecológica de la propiedad rural, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la especial protección a la producción de alimentos y materias primas, y la prioridad constitucional de la producción agropecuaria. Una jurisdicción agraria robusta puede ser el mecanismo para hacer cumplir los mandatos legales que durante sesenta años han procurado reformar la estructura social agraria y consolidar la paz en el campo colombiano.

Referencias

Ariza, Fabio Alberto. (2021). Distribución de la propiedad rural en Colombia en el siglo XXI. *Revista de Economia e Sociologia Rural, 60*(4), e242402.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). *Gran encuesta integrada de hogares (GEIH)*. Autor.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2016). *3er Censo Nacional Agropecuarios. Tomo 2. Resultados*. Autor.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Autor.

Econometría Consultores. (2014). *Dinámicas de uso de tierras para la agricultura y el comportamiento de los precios del suelo rural*. Departamento Nacional de Planeación.

Fajardo, Darío. (2001). *La tierra y el poder político: La reforma agraria y la reforma rural en Colombia*. Seminario permanente sobre problemas agrarios y rurales: Proyecto "Viabilidad y reconstrucción de la sociedad rural colombiana".. http://www.fao.org/docrep/004/y3568t/y3568t02.htm

Fajardo, Darío. (2014). *Las guerras de la agricultura colombiana*. ILSA.

Incoder]. (2013). *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: 1960-2012*. Autor. http://es.calameo.com/books/0014472813a67b9595dd3.

Misión de Estudios el Sector Agropecuario. (1990). *El desarrollo agropecuario en Colombia parte V. Informe final*. Departamento Nacional de Planeación.

Mondragón, Héctor. (Marzo de 2008). Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria. *Memoria y Dignidad*. Recuperado el 12 de junio de 2016 de http://memoriaydignidad.org/memoriaydignidad/images/tierras-enero-2012/documentos-relacionados-tierras/despojo-restitucion-retorno/14-Colombia-o-mercado-de-tierras-o-reforma-agraria.pdf

Rocha, Ricardo. (2001). El narcotráfico y la economía de Colombia: Una mirada a las políticas. *Planeación y Desarrollo, 32*(3), 427-470.

Rodríguez Arévalo, José Luis; Enríquez Chacón, Erika Vanesa; Cuéllar Pizano, Camila; Barbosa Salamanca, Angélica Rocío; Yáñez Vargas, Diana Milena; Escalante Jiménez, Jessica; Ovalle Rodríguez, Claudia Marcela; Pradilla Rivera, Silvia Juliana; Barajas Ramírez, Carol Vanessa; Bermúdez Yacamán, Rafael Antonio; Mosquera Narváez, María Fernanda; Santamaría Vecino, Claudia; Gómez Martínez, Ana María; Penilla Medina, Wilson Alfonso; Ruidiaz Mendoza, Diana Carolina; Osorio Bermúdez, Guadalupe; Cabello Beltrán, Gustavo Elías; Plazas Díaz, Brayan Alexis; Enríquez Chacón, Érika Vanesa… Bernal, Cindy. (2022). *Cuarto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Procuraduría General de la Nación

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA]. (2022). *Análisis de distribución de la propiedad rural en Colombia. Resultados 2018*. Autor.

Más allá del mercado y la redistribución. Una reforma para la justicia climática agraria

Itayosara Rojas Herrera[28]

MÁS DE UN SIGLO Y LA PROMESA DE LA TIERRA SIGUE VIGENTE PARA las y los habitantes del campo colombiano. La persistencia de la consigna muestra dos verdades históricas que pueden sonar evidentes, pero además indicativas del problema social en cuanto a la cuestión agraria. La primera tiene que ver con la persistencia, agudización y naturalización de la concentración de la propiedad de la tierra en el campo. La segunda trata precisamente de que las soluciones implementadas para atender este problema no han funcionado y, por el contrario, lo han robustecido.

Ambas verdades han sido objeto de estudio para un extenso grupo de agraristas que han construido la cronología del problema y de las políticas públicas orientadas a resolverlo. No es la intención de este texto repetir los diagnósticos acerca de la concentración de la tierra, sus escandalosos indicadores, o los fallidos y torpedeados intentos de reforma agraria que se han tratado de implementar en Colombia. Por el contrario, el interés es retornar a estos debates destacando las actuales circunstancias históricas, ecológicas y políticas en que hoy en día se desarrollan. Esto para evaluar si las fórmulas que se califican así mismas como más rápidas, más eficientes y libres de conflicto, como la reforma agraria asistida por el mercado (RAM), continúan vigentes y son pertinentes o si, por el contrario, es necesario pensar nuevos paradigmas a la luz de las actuales condiciones. Algunas agraristas nos inclinamos por esta última premisa, y proponemos

28 Investigadora de doctorado del Instituto Internacional de Estudios Sociales de La Haya (ISS), Universidad Erasmus de Rotterdam; investigadora visitante en el Centro Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo (CIDER), de la Universidad de los Andes. Hace parte del proyecto de investigación “Commodity & Land Rushes and Regimes: Reshaping Five Spheres of Global Social Life (RRUSHES-5)”.

como principio de discusión la noción de justicia climática agraria (JCA), más allá de enfoques que privilegian al mercado o la dimensión redistributiva, primordialmente.

Las promesas incumplidas de la RAM

Las iniciativas de RAM no son nuevas, se han aplicado desde hace treinta años en distintos lugares del mundo. Algunos ejemplos ilustrativos son Brasil, Sudáfrica, El Salvador, Guatemala, Filipinas y Colombia. Existe una vasta literatura que evalúa críticamente los impactos de este tipo de reforma agraria, de la que vale citar, por ejemplo, a Borras (2003), Borras et al. (2007), Lahiff et al. (2007), Pereira (2021), Pereira y Fajardo (2015). Promovida desde el Banco Mundial y basada en los enfoques neoclásicos y neoinstitucionales, la RAM buscaba remplazar al enfoque más clásico de reforma agraria dirigida por el Estado. De acuerdo a sus defensores, las antiguas fórmulas de reforma agraria resultaban muy costosas, conflictivas e ineficientes, principalmente debido al papel del Estado. En consecuencia, la RAM se califica a sí misma como una vía negociada, más eficiente, menos costosa y más rápida.

Sin embargo, existe una brecha entre el papel y la realidad. El principio de voluntad del comprador y del vendedor que asume la RAM ha sido insuficiente para lograr la redistribución de tierras a la población rural pobre y sin tierra (Lahiff et al., 2007), y tampoco ha tenido mayores efectos en aliviar la pobreza rural (Borras et al., 2007; Pereira, 2021). Incluso ha fallado en establecer un sistema de recaudo de impuestos progresivo, en la descentralización de la información de mercado y tampoco tuvo mayores efectos en la formalización de tierras. En otras palabras, los mecanismos considerados necesarios para lograr una mayor oferta de tierras, dinamizar su mercado y reducir el costo de la tierra, así como la seguridad jurídica de la propiedad, fueron reducidos a simples recomendaciones, pues nunca fueron implementados (Pereira y Fajardo, 2015).

En varios casos, en lugar de democratizar la estructura de la propiedad territorial, la RAM sirvió para mantener y legitimar los intereses de los dueños de la tierra en sociedades cuya distribución era altamente desigual. En Colombia, como lo evidencia Francisco Gutiérrez-Sanín en este documento ocasional, la RAM no fue inocente en el despojo paramilitar de tierras, puesto que creó las condiciones institucionales y legales que facilitaban las acciones de los despojadores. En síntesis, existe la evidencia empírica suficiente para afirmar que la RAM no ha cumplido sus promesas y ha sido insuficiente para democratizar el acceso a tierras, sobre todo, no ha logrado transformar aquella estructura de la propiedad en donde el latifundio y la especulación de la tierra continúan siendo la regla.

Un nuevo paradigma para la reforma agraria del siglo XXI

El tema de la tierra es un asunto eminentemente político, en sí mismo conflictivo. Basta con señalar la relación que existe entre el origen del conflicto armado colombiano y la cuestión de la tierra (Fajardo Montaña, 2015), reconocido en el acuerdo de paz del 2016 dentro del primer punto, reforma rural integral (Gobierno nacional y Farc-EP, 2016). Tras la resurrección de la cuestión agraria en el acuerdo de paz, sus posteriores dilaciones en su implementación y la llegada al gobierno de un sector popular en el 2022, estos debates se profundizaron. Sin embargo, la centralidad que tiene la reforma agraria en el programa del nuevo gobierno y los debates que desata, se enmarcan en un clima de incertidumbre frente a la posible reacción violenta de las clases terratenientes y élites agrarias que se han transformado desde el Pacto de Chicoral y que han atravesado un proceso de recomposición debido al narcotráfico.

El gobierno del presidente Gustavo Petro y Francia Márquez ha traído al debate nacional el componente redistributivo y de justicia social de la reforma agraria. Ha propuesto como ruta de la

reforma la compra de tierras a grandes propietarios (bajo el principio de voluntad), la implementación de nuevos mecanismos tributarios (impuestos progresivos a la propiedad), la titulación masiva de tierras y el cumplimiento del primer punto del acuerdo de paz: la reforma rural integral. A raíz de esto, vale la pena preguntarse si los mecanismos trazados en esta hoja de ruta, que además no difieren mucho de los propuestos por la RAM, son suficientes para lograr la redistribución de tierras y otorgar recursos a campesinos sin tierra a fin de alcanzar justicia social en el campo. Un ejemplo ilustrativo de los límites de estas herramientas lo ofrece Moreda (2022), para el caso de Etiopía, con la titulación masiva de tierras. La titulación de tierras puede ofrecer seguridad jurídica a algunos propietarios, sin embargo, el registro de tierras en interacción con dinámicas sociales, políticas, económicas y ecológicas generan nuevos conflictos, puesto que crean oportunidades en las que algunos propietarios pueden expandir sus propiedades a costa de otros. Del mismo modo, el punto agrario del acuerdo de paz cobija y aplica a las zonas más afectadas por el conflicto, sobre todo en los denominados municipios PDET. Sin embargo, el problema de la concentración de tierra no sólo existe en estas zonas de colonización, por el contrario, es más agudo en las tierras productivas de los valles interandinos. Además de estos dos ejemplos, hasta ahora ninguna de las herramientas priorizadas contempla las dimensiones ecológicas del problema agrario, en lo que tiene que ver con los efectos nocivos del extractivismo agrario, el monocultivo industrial, el latifundio improductivo, las tierras de engorde y ganadería en tierras fértiles y en ecosistemas estratégicos.

Existen entonces una serie de riesgos asociados a las herramientas de mercado que el nuevo gobierno ha elegido para, por un lado, cumplir al campesinado sin tierra y, por otro lado, no provocar a las clases propietarias de la tierra. Para profundizar un poco más en estas limitaciones deberíamos volver sobre los objetivos y principios más clásicos de una reforma agraria. En esencia la reforma es un proceso redistributivo, se trata de la transferencia de activos de terratenientes a campesinos y al Estado (García, 1973). El proceso de redistribución conlleva la

transformación del uso y la imagen de los recursos naturales, elevando la participación del campesinado y el Estado en el ingreso agrícola. En últimas, se trata de lograr un cambio en las relaciones sociales en el campo (García, 1970, 1973).

La urgencia de la reforma agraria continúa. No es necesario ahondar sobre la alta concentración de la propiedad (al respecto pueden consultarse Díaz Díaz y López Bayona, 2021; Machado, 2017; Pachón Ariza, 2021) o explicar por qué se requiere transformar el campo colombiano y mejorar las condiciones de vida de quienes lo habitan. Sin embargo, los objetivos de la reforma deben ser reajustados a la luz de nuevas condiciones globales y locales. Entre estas, se encuentran la multiplicidad de crisis (financiera, climática, de los alimentos… entre otras) y procesos globales como la fiebre por la tierra (Arango, 2021; Rojas, 2022) en la última frontera agrícola y de tierras del planeta (Dell'Angelo et al., 2017; Peluso y Lund, 2011).

La complejidad del nuevo contexto en el que se circunscriben las políticas de tierras y acceso a recursos sobrepasan la dimensión de redistribución, involucran repensar las prácticas productivas y, en general, la forma en la que nos relacionamos entre nosotros como sociedad y con los recursos que aseguran nuestra pervivencia en el planeta; es allí donde proponemos el principio de JCA. Las iniciativas orientadas a dar solución a la crisis climática en relación con políticas de tierras se concentran solamente en la seguridad de la tenencia de tierra, lo cual resulta altamente problemático en un contexto atravesado por desigualdades en materia de tierra (Franco y Borras, 2021b). En otras palabras, globalmente las políticas climáticas guiadas por el principio de *land tenure security* (seguridad en la tenencia de la tierra) han sido interpretadas e implementadas de una manera que refuerza la desigualdad existente en las instituciones y estructuras agrarias (Franco y Borras, 2021b).

Hasta ahora las políticas de tierras y ambientales en el país han significado la marginación y exclusión del campesinado. Además, las políticas agrarias no deben ir en detrimento del

medio ambiente, así como tampoco las políticas ambientales deben perjudicar las condiciones de vida de quienes habitan el campo. El principio de JCA integra estas dos dimensiones y se inscribe en la búsqueda de la justicia social, parámetro que debería orientar las reformas agrarias del siglo XXI.

La justicia climática agraria y sus 5Rs. Más allá de la redistribución

La injusticia de tierras y agraria no es un problema meramente técnico, por el contrario, es un asunto político y social (Franco y Borras, 2021a). Resolver las injusticias en la distribución y acceso a recursos como la tierra va más allá de la aplicación de fórmulas mágicas como la RAM, que pretenden ser copiadas y calcadas en cualquier contexto. Al contrario, implica la construcción de un programa de tierras que comprenda el carácter multidimensional y de larga duración que tiene el problema agrario en Colombia, considerando cómo se inscribe este en procesos globales más amplios y sus dinámicas ecológicas. En este sentido la justicia climática agraria busca entender, profundizar y complejizar los imperativos de justicia agraria, por un lado, en las políticas climáticas y, por el otro, en las políticas agrarias (Borras y Franco, 2018). Solamente mediante reformas sociales profundas de carácter estructural y políticas de tierras orientadas por la justicia social se pueden desencadenar transformaciones significativas y resolver el problema agrario (Borras y Franco, 2018). De esta premisa emerge la noción de JCA que puede ser recogida en programas políticos de actores subalternos que impulsan procesos de cambio social, como aquellos que componen el programa y movimiento de Gustavo Petro y Francia Márquez (Rojas y Fajardo, 2022), que busca "restablecer el equilibrio productivo entre la sociedad y el medio ambiente con justicia social" (Pacto Histórico, 2022, p. 13).

La sombrilla de la JCA puede ser operacionalizada mediante cinco principios o "cinco erres" (5Rs): redistribución,

reconocimiento, restitución, regeneración y representación (Franco y Borras, 2021a). La primera R, la redistribución de la tierra, es la primera condición para lograr transformar el campo y frenar el proceso acelerado de concentración de la propiedad de las últimas dos décadas (Pachón Ariza, 2021; Suescún, 2013). Además, supone la implementación de la segunda R, el reconocimiento de derechos políticos y de tierra a poblaciones que históricamente han sido excluidas de su acceso o que en la actualidad se encuentran en peligro de perder el rango de acceso que tienen a la tierra y recursos, como los pueblos indígenas. Dicho reconocimiento debe trascender la perspectiva estrecha de los derechos de propiedad privada y valorar las formas con las que las comunidades rurales se relacionan con la tierra y el territorio, sus experiencias de vida, conocimientos y sabiduría ancestral, quienes además han sido excluidas del proyecto republicano.

La exclusión histórica y el fenómeno de despojo de tierras al que han sido sometidas las comunidades rurales hacen necesaria la restitución de la tierra y de los derechos de los que han sido despojadas, de donde se plantea la tercera R, la restitución. A pesar de los avances de la ley de restitución de tierras a víctimas del conflicto armado, en varias ocasiones la aplicación de la ley ha dado lugar a nuevos conflictos, no ha garantizado el retorno de las víctimas a su lugar de origen y tampoco ha resarcido las afectaciones. No se trata de restituir parcelas individuales a hogares individuales, sino de restituir los derechos a comunidades enteras, pues solamente mediante esta restitución colectiva se puede garantizar el retorno a los territorios y su reconstrucción.

Además de la elevada concentración de la propiedad rural y el despojo de tierras, el modelo de desarrollo en el campo colombiano ha privilegiado el extractivismo, dejando consigo afectaciones ambientales a los suelos, ríos, bosques y ecosistemas donde habitan las comunidades rurales. Así las cosas, la cuarta R, la regeneración, busca aliviar los efectos nocivos de esas prácticas productivas, pues consiste en reforzar las bases ecológicas

y las condiciones para garantizar la salud y la supervivencia de futuras generaciones (Franco y Borras, 2021a, p. 26). Estas condiciones involucran promover prácticas y usos del suelo ecológicamente beneficiosos, como experiencias agroecológicas que diversifican la producción, enriquecen el suelo y fomentan el aprovechamiento de nutrientes, y que hoy en día hacen parte de movimientos agrarios y alimentarios (Nicholson, 2013).

Finalmente, la quinta R, representación, es un aspecto crucial sin el cual no se puede democratizar la estructura agraria, ni mejorar la calidad de vida de los habitantes del campo. La representación de estas comunidades debe superar la imagen que los 'hacedores de política' han construido sobre ellas, en la que son reducidas a 'sujetos beneficiarios' o recipientes de intervenciones. Hablamos de una representación política y democrática en los procesos de toma de decisiones que involucren a los actores socialmente excluidos. En Colombia, diversos sectores como las mujeres rurales han construido trayectorias de lucha relacionadas no solamente con el reconocimiento de sus derechos y del derecho a la tierra, sino también a la representación en coyunturas políticas y sociales específicas como el acuerdo de paz de 2016 (Sañudo y Quiñones, 2022). En otras palabras, la representación de las comunidades rurales en el proceso de transformación agraria se hace explícita cuando son ellas mismas las conductoras del proceso de cambio.

De acuerdo con Franco y Borras los principios de las "5Rs" deben ser transversalizados por dos medidas: 1. Acceso mínimo garantizado (*guaranteed mínimum access*) a la tierra para todos los habitantes rurales, que les permita la producción agrícola en su parcela, pero además todas las tareas de reproducción social que van más allá de la producción y de las que depende su subsistencia; y 2. Límite máximo de superficie (*land size ceiling*), que corresponde al tamaño máximo que una persona, individuo u empresa puede tener como propiedad (2021a, p. 28).

Los techos al tamaño de la propiedad y un mínimo rango de acceso a tierras son las condiciones que permiten frenar la

concentración de la propiedad territorial y garantizar a pobladores rurales la tierra de la que dependen no solamente para propósitos productivos comerciales, sino también para su subsistencia y permanencia en sus lugares de origen (Franco y Borras, 2021a). En últimas, estas dos medidas impiden la expansión del latifundio y aseguran la permanencia en el campo del campesinado. Integrar estas dos medidas de manera transversal a los principios de redistribución, reconocimiento, restitución, regeneración y representación es de vital importancia para aliviar desigualdades estructurales existentes y prevenir futuras. Lo anterior es la condición más importante para que las y los habitantes del campo puedan acceder a las condiciones sociales materiales necesarias para llevar una buena vida (Franco y Borras, 2021a, p. 29).

Las zonas de reserva campesina: una posibilidad para la justicia climática agraria

En Colombia, una de las figuras de ordenamiento territorial que más se acerca a los objetivos del techo de la propiedad y mínimo de tierras para el campesinado sin tierra es la de zonas de reserva campesina (ZRC), reglamentadas en la Ley 160 de 1994 que establecía el sistema de reforma agraria. Resulta paradójico encontrar una iniciativa de este tipo en medio de una política pública de reforma agraria asistida por el mercado e impulsada por el Banco Mundial como lo es la Ley 160. Sin embargo, la figura también fue resultado de la movilización campesina de la década de los noventa, que tenía dentro de los objetivos estratégicos frenar el avance de la gran propiedad, garantizar la permanencia en el territorio de los y las campesinas colonos, así como estabilizar la frontera agrícola (Fajardo Montaña, 2014).

Lamentablemente, las ZRC no han alcanzado sus objetivos. Una vez establecidos los programas piloto de ZRC, se produjo un escenario de movilización social campesina fuerte que fue reprimido mediante la política de seguridad democrática

del expresidente Uribe. Durante su gobierno, las ZRC fueron criminalizadas y sus promotores perseguidos y encarcelados; muchos de los liderazgos campesinos fueron exterminados por el paramilitarismo. En departamentos como el Guaviare (una histórica zona de colonización) se estableció una ZRC que comprende a los municipios de San José, Calamar y El Retorno, con una extensión de 463 000 ha (Resolución 0054 del 18 de diciembre de 1997 del Incora). Sin embargo, hoy en día al interior de la ZRC predomina el latifundio y la tierra se encuentra en manos de terratenientes, ganaderos y especuladores (líder campesino, comunicación personal, 25 de noviembre de 2021). En consecuencia, la figura de ZRC se desdibujó debido al "ciclo de violencias o presiones —abandono/compra forzada—, múltiples transacciones, apropiación final del paramilitar o de un tercero (ganadero, político u otro)" (Vargas y Barrios, 2016, p. 100). Además de la terrible persecución violenta y judicial a la figura y sus defensores, que explica el tímido avance en sus objetivos, las ZRC fueron formuladas para zonas de colonización y donde predominaban tierras baldías. De entrada, esto constituía un limitante, puesto que nuevamente se trataba de crear válvulas de escape en las zonas de colonización en vez de atender el problema estructural que es el latifundio, tal y como sucedió con los tímidos intentos de reforma agraria del siglo XX.

En diciembre de 2022, la ANT aprobó la constitución de cuatro zonas de reserva campesina, con 378 000 ha, en los departamentos de Cauca, Meta y Cundinamarca (ANT, 2022). Una de ellas corresponde a la ZRC del Sumapaz, la cual tiene un valor simbólico importante porque allí está el origen de las luchas agrarias en el país. Después de casi treinta años desde su creación, finalmente se divisa voluntad política por parte del gobierno nacional para apoyar y construir esta figura, aspecto que ha sido ampliamente celebrado por el movimiento campesino y agrario, así como por sus intelectuales aliados, quienes nos unimos a esta celebración, pero además llamamos la atención para incluir en este instrumento de ordenamiento territorial los cinco principios de la justicia climática agraria y la transversalización

de los techos de propiedad y acceso mínimo a tierras. Al mismo tiempo, consideramos que este modelo de organización del territorio y de las relaciones sociales que allí ocurren, podría extenderse a todos los territorios de Colombia y sus habitantes, quienes también merecen los beneficios de la justicia social como enfoque de las políticas agrarias y ambientales.

Conclusión

El nuevo contexto global, la multiplicidad de crisis, el auge de las políticas climáticas y la persistencia de los problemas agrarios del siglo pasado exigen reconsiderar los principios orientadores de una reforma agraria en el siglo XXI. Las viejas fórmulas empleadas hasta ahora han probado ser poco efectivas en aliviar el problema. Ni las recetas estatistas altamente centralizadas, ni sus alternativas, como la reforma agraria asistida por el mercado, han logrado atender efectivamente el problema agrario y de tierras en Colombia.

Requerimos principios novedosos para pensar el tipo de cambio social que buscamos desencadenar en una sociedad altamente desigual y con un conflicto por la tierra tan profundo y de larga duración como el de la sociedad colombiana. Principios que sirvan de guía no solamente para la formulación de políticas públicas orientadas a la justicia social, sino para los movimientos sociales agrarios que, en últimas, deben dirigir el proceso de cambio y transición, a pesar de las limitaciones estructurales, políticas y económicas. La justicia climática agraria y sus 5Rs son una propuesta en esta vía, y van en consonancia con un proyecto político que aboga por una transformación estructural de la sociedad, en beneficio de las mayorías excluidas del proyecto de nación y su modelo económico. Dicha transformación sólo será posible si es impulsada por los movimientos sociales y agrarios, sobrepasando las limitaciones de los mecanismos políticos, legislativos y de mercado de los defensores del *statu quo* y sus beneficiarios.

Referencias

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2022). *¡Histórico! Fueron aprobadas cuatro nuevas Zonas de Reserva Campesina con 387.000 hectáreas*. https://www.ant.gov.co/historico-fueron-aprobadas-cuatro-nuevas-zonas-de-reserva-campesina-con-387-000-hectareas/

Arango, Lorenza. (2021). *Bringing the 'rush' to the center of the land grab debate: Insights from Colombia*. https://www.iss.nl/en/media/2021-10-15-oct-2021-lorenza-rrushes-5-working-paper-final

Borras, Saturnino M. (2003). Questioning market-led agrarian reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change, 3*(3), 367-394. https://doi.org/10.1111/1471-0366.00059

Borras, Saturnino M. y Franco, Jennifer C. (2018). The challenge of locating land-based climate change mitigation and adaptation politics within a social justice perspective: towards an idea of agrarian climate justice. *Third World Quarterly, 39*(7), 1308-1325. https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1460592

Borras, Saturnino M.; Carranza, Danilo y Franco, Jennifer C. (2007). Anti-poverty or Anti-poor? The World Bank's market-led agrarian reform experiment in the Philippines. *Third World Quarterly, 28*(8), 1557-1576. https://doi.org/10.1080/01436590701637409

Dell'Angelo, Jampel; D'Odorico, Paolo; Rulli, María Cristina y Marchand, Philippe. (2017). The tragedy of the grabbed commons: Coercion and dispossession in the global land rush. *World Development, 92*, 1-12. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.11.005

Díaz Díaz, Cristina y López Bayona, Ada. (2021). *Concentración de tierras en Colombia. Una radiografía rural*. Debate.

Fajardo Montaña, Darío. (2014). *Las guerras de la agricultura colombiana 1980-2010*. Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA. https://drive.google.com/file/d/0B-bbKYevHI7pYllrM0F0WEkzRjA/view?resourcekey=0-T-rvTbgZAoDKjq_zxi5wug

Fajardo Montaña, Darío. (2015). *Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*. Espacio Crítico. https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33442.pdf

Franco, Jennifer C. y Borras, Saturnino M. (2021a). *The 5Rs in Myanmar : Five principles for a future federal democratic system where rural working people can flourish*. https://www.tni.org/files/publication-downloads/5rs_web.pdf

Franco, Jennifer C. y Borras, Saturnino M. (2021b). The global climate of land politics. *Globalizations, 18*(7), 1277-1297. https://doi.org/10.1080/14747731.2021.1979717

García, Antonio. (1970). Las constelaciones de poder y el desarrollo latinoamericano (Reflexiones sobre las formas históricas del crecimiento desigual). *Revista Mexicana de Sociología, 32*(2), 311-333.

García, Antonio. (1973). *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Ediciones Cruz del Sur.

Gobierno nacional y Farc-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Gobierno de Colombia. https://

www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Lahiff, Edward; Borras, Saturnino M. y Kay, Cristóbal. (2007). Market-led agrarian reform: Policies, performance and prospects. *Third World Quarterly, 28*(8), 1417-1436. https://doi.org/10.1080/01436590701637318

Machado, Absalón. (2017). *El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia*. Debate.

Moreda, Tsegaye. (2022). Beyond land rights registration: understanding the mundane elements of land conflict in Ethiopia. *The Journal of Peasant Studies*, 1-29. https://doi.org/10.1080/03066150.2022.2120813

Nicholson, Paul. (2013). Soberanía alimentaria: Alianzas y transformación. In Erik Holt-Giménez (Ed.), *!Movimientos alimentarios unios! Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios* (pp. 37-48). ILSA.

Pacto Histórico. (2022). *Colombia potencia mundial de la vida*. Programa de Gobierno 2022-2026.

Pachón Ariza, Fabio Alberto. (2021). Distribución de la propiedad rural en Colombia en el siglo XXI. *Revista de Economía y Sociología Rural, 60*(4), 1-18.

Peluso, Nancy Lee y Lund, Christian. (2011). New frontiers of land control: Introduction. *Journal of Peasant Studies, 38*(4), 667-681. https://doi.org/10.1080/03066150.2011.607692

Pereira, João Márcio y Fajardo, Darío. (2015). The World Bank's "Market Assisted Land Reform" in Colombia and Brazil (1994-2002). *Revista Brasileira de Historia, 35*(70), 157-180. https://doi.org/10.1590/1806-93472015v35n70001

Pereira, João Márcio. (2021). The World Bank and market-assisted land reform in Colombia, Brazil, and Guatemala. *Land Use Policy, 100*. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104909

Quiñones, Aida y Sañudo, María Fernanda. (2022). Mujeres rurales, organización y lucha por la tierra en Colombia. *Revista Controversia*, (219), 19-51.

Rojas, Itayosara y Fajardo, Darío. (2022). *Justicia climática agraria: Desafíos para el gobierno de Petro/Márquez en Colombia*. https://www.cipadh.com.co/justicia-climatica-agraria-desafios-para-el-nuevo-gobierno-de-petro-marquez-en-colombia/

Rojas, Itayosara. (2022). *The land rush in the Colombian Amazon, changing labour dynamics, and the politics of climate change*. International Institute of Social Studies.

Suescún, Carlos Alberto. (2013). La inercia de la estructura agraria en Colombia: Determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial. *Cuadernos de Economía, 32*(61), 653-682.

Vargas, Jenniffer y Barrios, Gilberto. (2016). Despojo en los Llanos y el caso de San José del Guaviare. En Francisco Gutiérrez Sanín y Jenniffer Vargas Reina, *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo, por qué*. Editorial Universidad del Rosario.

Sobre los/as autores/as

Sergio Coronado es abogado y magíster en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana. Tiene un título de doctorado Ph. D. (Cum Laude) en Estudios del Desarrollo del Instituto Internacional de Estudios Sociales de La Haya (Universidad Erasmus de Rotterdam, Países Bajos) y en Ciencias Políticas de la Universidad de Kassel en Alemania (cotutela). Es Investigador del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz – Cinep/PPP y ha sido docente-investigador de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá. Su trabajo e investigación se encuentran relacionados con las áreas de economía política agraria, derechos humanos, tierras, recursos naturales y conflictos territoriales. scoronado@cinep.org.co.

Saturnino 'Jun' M. Borras Jr. es un activista político y académico vinculado a los movimientos sociales rurales de Filipinas y el resto del mundo desde principios de los años ochenta. Jun formó parte del principal equipo organizador que estableció el movimiento campesino internacional La Vía Campesina y ha escrito numerosas publicaciones sobre cuestiones territoriales y movimientos agrarios. Profesor de Estudios Agrarios del Instituto Internacional de Estudios Sociales de La Haya (Universidad Erasmus de Rotterdam, Países Bajos) y profesor adjunto de la Facultad de Humanidades y Desarrollo (COHD) de la Universidad Agrícola China de Beijing, investigador para Food First/Institute for Food and Development Policy en California y coordinador del proyecto Initiatives in Critical Agrarian Studies (ICAS). borras@iss.nl

Francisco Gutiérrez Sanín es antropólogo por la Universidad de los Andes, especialista en Matemática Aplicada por la Universidad Sergio Arboleda, magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos

del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED) y la Universidad Externado de Colombia, magíster en Matemáticas por la Universidad Nacional de Colombia y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Varsovia. Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. fgutiers2002@yahoo.com

Martha Carvajalino es abogada, especialista en derecho constitucional y magíster en Derecho con Énfasis en Investigación de la Universidad Nacional de Colombia. Sus investigaciones hacen énfasis en el manejo del derecho agrario y ambiental, conflictos territoriales y ordenamiento rural. Ha ejercido como consultora en temas agrarios y ambientales en el Distrito Capital, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales Naturales y en agencias de cooperación internacional como la OIM, la FAO y GIZ. Se ha desempeñado como Procuradora Agraria Judicial II Agraria y Ambiental y en junio de 2023 se posesionó como Viceministra de Desarrollo Rural en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. marthavcarvajalinov@gmail.com

Itayosara Rojas es socióloga de la Universidad Nacional de Colombia y cuenta con una maestría en Desarrollo Rural de la Universidad de Gante en Bélgica. Actualmente es investigadora de doctorado en el Instituto Internacional de Estudios Sociales (ISS) de la Universidad Erasmus de Rotterdam. Es miembro del proyecto "Commodity & Land Rushes and Regimes". Actualmente investiga los procesos de producción de la frontera en las áreas protegidas de la Amazonía y su zona de amortiguación en Colombia. Examina la forma en que las recientes fiebres mundiales por las materias primas y la tierra (re)moldean las políticas de cambio climático, el trabajo, y las relaciones entre el Estado y ciudadanía, en particular en ecosistemas con alto valor estratégico. rojasherrera@iss.nl



Este documento ocasional, el número 86 de la colección, se terminó de editar en junio del año 2023 en la ciudad de Bogotá, D. C.

En la composición de los textos se utilizó la tipografía Roboto en distintos tamaños y pesos. La impresión se realizó sobre papel Holmen Book de 55 g.



La reforma agraria vuelve a ser tema central en el debate político colombiano. Con un gobierno de izquierda por primera vez, existe la posibilidad de tomar medidas efectivas contra la concentración extrema de la propiedad agrícola en el país. Los textos presentados en este Documento Ocasional brindan una lectura actualizada de los hallazgos y argumentos expuestos por Saturnino M. Borras Jr. en 2003, y plantean interrogantes a la academia y a los impulsores de la reforma agraria sobre qué tan pertinente puede ser la normatividad vigente sobre la propiedad de las tierras rurales y cómo puede servir a los ambiciosos objetivos reformistas del gobierno actual.



